

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Elke Thiel

Weltwirtschaftlicher Wandel
und internationale Wirtschaftsordnung

Jörg Meyer-Stamer

Die Differenzierung der Abhängigkeit:
Mikroelektronik und Dritte Welt

Frank Bliss

Die kulturelle Dimension von Entwicklung
Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium

B 35/86
30. August 1986

Elke Thiel, Dr. rer. pol., Fachgruppenleiterin am Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München; Lehrtätigkeit an den Universitäten Bamberg und Bochum.

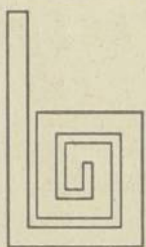
Veröffentlichungen u. a.: Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa, Baden-Baden 1979; Bilanz und Perspektiven der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1983; Aufsätze zu Fragen der internationalen Währungs- und Handelsbeziehungen, der westeuropäischen Integration und der europäisch-amerikanischen Beziehungen.

Jörg Meyer-Stamer, geb. 1958; Studium der Politischen Wissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Geschichte in Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die brasilianische Informatikpolitik — Modell für die Dritte Welt?, in: G. Cyranek/A. Kachru/H. Kaiser (Hrsg.), Informatik und Dritte Welt, Berlin-Heidelberg-New York 1986 (i. Vorb.); (zusammen mit Kai Fabig) Taiwan und Südkorea — Schwellenländer als High-Tech-Konkurrenz?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 31 (1986) 4; Kriege in der Dritten Welt, in: Jahrbuch Dritte Welt, 1986.

Frank Bliss, Dr. phil. habil., geb. 1956; Studium der Sozialwissenschaften, Ethnologie, Soziologie, Islamwissenschaften und Völkerrecht; mehrjährige Feldforschung in Ägypten; Lehraufträge an den Universitäten Bonn, Freiburg und Kassel.

Veröffentlichungen u. a.: Entwicklung und traditionelle Kultur. Die ägyptischen Oasen im Wandel. Entwicklungspolitische Texte der Friedrich-Naumann-Stiftung, Bonn 1981; Traditionelle Gesellschaft, Regionalentwicklung und nationaler Rahmen in Ägypten, in: Sociologus, 34 (1984) 2; Bildung und landwirtschaftliche Entwicklung in Ägypten — ein Widerspruch?, in: Entwicklung und ländlicher Raum, 19 (1985) 4; (zusammen mit Eckehart Ehrenberg und Ernst A. Schmied) Entwicklung und Abhängigkeit. Eine Einführung zur entwicklungspolitischen Bildung, Bonn 1985.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Weltwirtschaftlicher Wandel und internationale Wirtschaftsordnung

I. Probleme wirtschaftlicher Interdependenz

Verfügen wir noch über die geeigneten Instrumente, um die Probleme der Weltwirtschaft in den achtziger Jahren zu meistern? Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde unter Führung der USA eine internationale Handels- und Währungsordnung geschaffen, deren Ziel es war, einen möglichst unbehinderten Wirtschaftsaustausch zwischen den Staaten zu gewährleisten. Der Zusammenbruch des internationalen Wirtschaftssystems in den dreißiger Jahren hatte verhängnisvolle wirtschaftliche und politische Folgen gehabt. Um eine Wiederholung solcher Entwicklungen zu vermeiden, kam es 1945 darauf an, verbindliche Regeln für die Handels- und Währungsbeziehungen festzulegen, die allen Staaten eine vorteilhafte Zusammenarbeit versprochen. Grundlage hierfür waren das Währungsabkommen von Bretton Woods von 1944 und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947.

Ganz im Sinne ihrer Zielsetzung hat die internationale Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Volkswirtschaften erheblich ansteigen lassen. Wir sind es heute gewohnt, unseren täglichen Bedarf mit Waren aus aller Welt zu decken. Umgekehrt hängt die Sicherheit vieler Arbeitsplätze von unseren eigenen Exporten ab. Multinationale Unternehmen haben ein weltweites Produktions- und Vertriebssystem aufgebaut. Internationale Finanzgeschäfte können dank moderner Kommunikationstechniken in kürzester Zeit abgewickelt werden. So verwundert es nicht, daß das wirtschaftliche Wohlergehen jedes einzelnen nicht zuletzt auch davon abhängt, was in anderen Ländern passiert.

Durch die wirtschaftliche Interdependenz entstehen also neue Probleme: Auf der einen Seite kann keine Regierung mehr eine unabhängige Wirtschaftspolitik verfolgen; auf der anderen Seite sind aber gleichzeitig die innenpolitischen Anforderungen, die an die nationale Wirtschaftspolitik gestellt werden, größer geworden. So werden z. B. von den Regierungen Maßnahmen zum Schutz von Arbeitsplätzen erwartet, die oftmals gegen die Regeln eines offenen Welthandelssystems verstoßen. Solche und ähnliche Konflikte zwischen innenpolitischen Prioritäten und außenwirtschaftlichen Prinzipien werden in den siebziger und achtziger Jahren immer häufiger zu Lasten des internationalen Systems entschieden.

Dadurch kommt es zu einer langsamen Erosion der Regeln, die die Wirtschaftsordnung nach 1945

getragen haben. Nach dem Ende der Währungsordnung von Bretton Woods Anfang der siebziger Jahre befindet sich das GATT ebenfalls in einer Krise. Den seit 1975 jährlich stattfindenden Weltwirtschaftsgipfeln der großen Industrieländer, von denen ein Beitrag zu einer größeren weltwirtschaftlichen Stabilität erwartet wird, ist es bisher nicht gelungen, den Verlust an ordnungspolitischen Regeln durch eine engere wirtschaftspolitische Kooperation wettzumachen. Die Länder der Dritten Welt machen geltend, daß ihre Interessen im internationalen Wirtschaftssystem nicht genügend berücksichtigt werden. Spätestens die drohende Zahlungsunfähigkeit einiger hochverschuldeter Entwicklungsländer und Befürchtungen, daß es in diesem Zusammenhang — wie in den dreißiger Jahren — zu krisenhaften Kettenreaktionen im internationalen Finanzsystem kommen könnte, haben deutlich gemacht, daß in den wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen eine wechselseitige Abhängigkeit besteht. Mit den Worten der Erklärung des Weltwirtschaftsgipfels von Tokio 1986 über gemeinsame politische Zielsetzungen gesprochen, werden auch die Industrieländer „ohne Stabilität und Wohlstand in den Entwicklungsländern und ohne eine diesen Zielen dienende Zusammenarbeit Stabilität und Wohlstand nicht auf Dauer bewahren können“¹⁾.

Dies alles erklärt den hohen politischen Stellenwert, der der internationalen Wirtschaftspolitik heute beigemessen wird. In Bewegung gekommen ist die Diskussion über Fragen der internationalen Wirtschaftsordnung nicht zuletzt dadurch, daß sich die amerikanische Politik in der zweiten Amtszeit Präsident Reagans wieder stärker als zuvor diesen Problemen zugewandt hat. Der Bonner Weltwirtschaftsgipfel im Mai 1985 stand im Zeichen der Bestrebungen, eine neue Runde von Handelsvereinbarungen im Rahmen des GATT zustande zu bringen; inzwischen sind die Vorbereitungsarbeiten dazu in Gang gekommen. Im September 1986 soll die GATT-Ministerkonferenz in Punta del Este, Uruguay, über die Empfehlungen des Vorbereitungsausschusses entscheiden.

Auf der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in Seoul im vergangenen Herbst stellte der amerikanische Fi-

¹⁾ Wortlaut der Tokio-Erklärung über gemeinsame politische Zielsetzungen, abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung vom 6. Mai 1986, S. 10.

nanzminister den nach ihm benannten Baker-Plan vor, der den Entwicklungsländern einen Weg zur Überwindung ihrer Verschuldungskrisen weisen soll. In den Währungsbeziehungen wird eine größere Stabilität der Wechselkurse angestrebt. Dies soll insbesondere durch eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung zwischen den Hauptwährungsländern erreicht werden — eine Forderung, die nicht zuletzt den Weltwirt-

schaftsgipfel von Tokio im Mai 1986 beschäftigt hat.

Was ist von diesen Initiativen zu erwarten? Ein Rückblick auf die Entwicklung der internationalen Handels- und Währungsbeziehungen seit 1945 kann gewisse Anhaltspunkte für die Beurteilung der aktuellen Probleme der internationalen Wirtschaftspolitik geben.

II. Die internationale Wirtschaftsordnung nach 1945

1. Allgemeine Zielsetzungen

Mit dem Währungsabkommen von Bretton Woods von 1944 und dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, kurz GATT genannt) von 1947 wurde unter Führung der USA zum ersten Mal in der Geschichte der Versuch unternommen, der Weltwirtschaft auf der Basis multilateraler Vereinbarungen eine neue Ordnung zu geben. Die Grundsätze für eine Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit, für alle Staaten — Sieger und Besiegte — einen gleichberechtigten Zugang zu einem freien Handelsaustausch und eine gerechte Verteilung der Ressourcen zu gewährleisten, waren bereits im August 1941 (vor Kriegseintritt der USA) von US-Präsident Roosevelt und dem britischen Premierminister Churchill in der Atlantic Charta festgelegt worden²⁾.

Der Abbau von Handelsschranken sollte sicherstellen, daß jedes Gut dort produziert wird, wo dies mit den geringsten Kosten möglich ist, und so zu einer allgemeinen Steigerung des Wohlstandes beitragen. Der internationale Handelsaustausch sollte den wirtschaftlichen Wiederaufbau unterstützen und gemeinsame Interessen entstehen lassen, so daß militärische Konflikte weniger wahrscheinlich werden würden. Ein Währungssystem mit festen Wechselkursen sollte den Unternehmen eine verlässliche Kalkulationsbasis im Außenhandel bieten, gleichzeitig aber auch einen indirekten Zwang auf die Regierungen ausüben, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren.

Von entscheidender Bedeutung für das Zustandekommen dieser Weltwirtschaftsordnung war es, daß die USA — anders als nach dem Ersten Weltkrieg — diesmal die wirtschaftliche und politische Führungsrolle übernommen hatten. Durch die Öffnung des amerikanischen Marktes und den Dollar-Goldstandard als Basis internationaler währungspolitischer Stabilität wurde eine Teil-

nahme an diesem System für andere Länder attraktiv. Die amerikanische Marshallplanhilfe, die für die Empfänger mit der Forderung nach einer außenwirtschaftlichen Liberalisierung einherging, erleichterte gleichzeitig den vom Krieg zerstörten europäischen Ländern die Teilnahme an einem offenen Weltwirtschaftssystem.

2. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) wurde im Oktober 1947 von 23 Staaten unterzeichnet; das GATT ist mit nunmehr 92 Vollmitgliedern die auch heute noch geltende internationale Handelsordnung. Um der wachsenden Zahl von Mitgliedern aus der Dritten Welt Rechnung zu tragen, wurde der GATT-Vertrag 1966 um das Kapitel „Handel und Entwicklung“ ergänzt, in dem die Sonderprobleme der Entwicklungsländer im Welthandel grundsätzlich anerkannt werden.

Zu den wichtigsten Regeln des GATT gehören das Prinzip der Meistbegünstigung und das Verbot von mengenmäßigen Handelsbeschränkungen und anderen Formen der Diskriminierung zwischen inländischen und ausländischen Produkten, mit Ausnahme von Zöllen. Dadurch sollten Handelsschranken überschaubar werden. Im Rahmen von bis jetzt sieben Verhandlungsrunden wurde außerdem ein Abbau der Zollschränken auf eine durchschnittliche Zollbelastung von 4% erreicht.

Nach dem Prinzip der Meistbegünstigung müssen Handelsvorteile, die ein Land einem anderen gewährt, zugleich allen übrigen GATT-Vertragsparteien zugestanden werden. Diese Regel soll verhindern, daß Handelsbeziehungen als Instrument politischer Machtausübung genutzt werden und so vor allem kleinere Länder vor einem Machtmißbrauch schützen. Für den Fall, daß sich Staaten zu einer Zollunion, wie z. B. die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, oder einer Freihandelszone zusammenschließen, findet das Prinzip der Meistbegünstigung gegenüber dritten Ländern allerdings keine Anwendung. Eine weitere Ausnahme bilden Handelspräferenzen, die von Industrieländern zugunsten von Entwicklungsländern

²⁾ Eine umfassende Darstellung der Entstehungsgeschichte von Bretton Woods und GATT liegt vor in: Richard N. Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective. The Origins and Prospects of Our International Economic Order, neue erw. Aufl. New York 1980.

eingeführt werden. Kritiker des GATT weisen darauf hin, daß dadurch ein großer Teil des internationalen Handelsaustausches vom Prinzip der Meistbegünstigung ausgespart bleibt.

Das Verbot mengenmäßiger Importbeschränkungen läßt ebenfalls Ausnahmen zu, insbesondere im Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Länder, die in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, können vorübergehend Importbeschränkungen einführen. Mit dem weitgehenden Abbau von Zöllen sind alle möglichen Formen nicht-tarifärer Handelshemmnisse gewichtiger geworden, wie z. B. technische Normen, Zulassungsbeschränkungen, Gesundheitsschutzbestimmungen, Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge etc. Hier auch nur annähernd eine Gleichbehandlung zwischen inländischen Produkten und Importen herzustellen, ist dem GATT bis heute nicht gelungen.

3. Die Währungsordnung von Bretton Woods

Der Aufbau einer offenen Weltwirtschaft wurde durch ein Währungssystem unterstützt, das die Austauschbarkeit (Konvertibilität) verschiedener nationaler Währungen zu einem festen Wechselkurs garantierte. Der Wert jeder einzelnen Währung war gegenüber dem Dollar festgelegt. Für die D-Mark galt z. B. von März 1961 bis Oktober 1969 ein Austauschverhältnis von 4,— DM = 1 US-Dollar. Die Wertstabilität des Dollars sollte durch einen festen Goldpreis (35 \$ = 1 Feinunze Gold) gesichert werden (Dollar-Goldstandard). Die amerikanische Notenbank war verpflichtet, Dollarguthaben des Auslandes jederzeit zu diesem Kurs in Gold umzuwechseln (Dollar-Goldkonvertibilität). Der Dollar übernahm damit, ähnlich wie das Pfund Sterling vor dem Ersten Weltkrieg, die Funktion einer internationalen Leitwährung.

a) Feste Wechselkurse und nationale Wirtschaftspolitik

Der Bestand eines Systems fester Wechselkurse hängt davon ab, daß die nationalen Regierungen eine Wirtschaftspolitik verfolgen, die auf mittlere Sicht eine ausgeglichene Zahlungsbilanz gewährleistet. Das bedeutet, daß der Handlungsspielraum für die nationale Konjunkturpolitik unter Umständen erheblich eingeschränkt ist. Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten müssen z. B. die Nachfrage im Inland begrenzen und die Inflationsrate senken, um auf dem Weltmarkt wieder wettbewerbsfähig zu werden, und meist höhere Zinssätze in Kauf nehmen, um per Saldo einen Kapitalzufluß aus dem Ausland zu erreichen. Der Zwang zu einer Politik des Zahlungsbilanzausgleichs wurde allerdings dadurch abgeschwächt, daß zum einen bei fundamentalen Ungleichgewichten der Zahlungsbilanz Änderungen der Währungsparitäten (d. h. Abwertungen oder Auf-

wertungen) möglich blieben, und daß außerdem im Rahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) Kredite zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten zur Verfügung standen. Das Bretton-Woods-System war in gewisser Weise der Versuch, die Stabilität des Goldstandards mit der Flexibilität des heute geltenden Regimes floatender Wechselkurse zu vereinbaren.

Die Kreditgewährung des IWF sollte grundsätzlich mit der Auflage an die betreffenden Länder verbunden sein, ihre Wirtschaftspolitik zu ändern. Tatsächlich kam es allerdings im Laufe der Jahre zu einer starken Ausweitung der Kreditmöglichkeiten, so daß an sich notwendige wirtschaftspolitische Kurskorrekturen häufig unterblieben. Auch die an sich vorgesehenen Paritätsanpassungen fanden nur selten und meist erst dann statt, wenn krisenhafte Entwicklungen auf den Devisenmärkten einen solchen Schritt unvermeidlich werden ließen. Die mangelnde Bereitschaft, die Regeln eines Festkurssystems zu beachten, besiegelte das Scheitern der Währungsordnung fester Wechselkurse Anfang der siebziger Jahre.

b) Die Überforderung des Dollars

Die USA waren nicht in der Lage, die Stabilität des Bretton-Woods-Systems auf Dauer zu gewährleisten. Bereits in den sechziger Jahren kamen Zweifel auf, ob die USA die eingegangene Verpflichtung einer Dollar-Goldkonvertibilität würden einhalten können. Ab 1960 überstiegen die Dollarguthaben des Auslandes die amerikanischen Goldbestände in Fort Knox. In den Verhandlungen, die dem Währungsabkommen von Bretton Woods vorausgingen, hatte der britische Nationalökonom und Verhandlungsführer, John Maynard Keynes, die größte Gefahr für die Währungsordnung der Nachkriegszeit darin gesehen, daß zu wenig Dollar verfügbar sein würden, um den Bedarf der Weltwirtschaft an diesem begehrten internationalen Zahlungsmittel zu decken. Das Gegenteil trat ein: Amerikanische Wirtschafts- und Militärhilfe, Truppenstationierungen im Ausland, ausländische Investitionen amerikanischer Firmen und der Tourismus sorgten dafür, daß aus der befürchteten Dollarlücke ein Dollarüberfluß wurde. Den USA gelang es in diesen Jahren nicht, selber einen Ausgleich der Zahlungsbilanz zu erreichen und so das Vertrauen in den Dollar als internationale Leitwährung zu rechtfertigen. Ab 1968 galt die Dollar-Goldkonvertibilität nur noch für Transaktionen von Währungsbehörden, bis sie im August 1971 durch US-Präsident Nixon ganz aufgekündigt wurde³⁾.

Mit diesem Schritt versuchten die USA zugleich, eine Abwertung des Dollars gegenüber allen anderen Währungen durchzusetzen, um so die Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Industrie

³⁾ Vgl. Hans Möller, Das Ende einer Weltwährungsordnung?, München 1972.

gegenüber dem Ausland wiederherzustellen. Alarmzeichen war die amerikanische Handelsbilanz, die 1971 zum ersten Mal in diesem Jahrhundert mit einem Defizit abschloß. Nach einer vorübergehenden Freigabe der Wechselkurse wurden im Dezember 1971 zunächst neue Festkurse mit einem abgewerteten Dollar vereinbart, bis nach weiteren Währungskrisen im März 1973 das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse endgültig aufgegeben wurde. Seitdem bestehen zwischen den Hauptwährungen des internationalen Systems floatende Wechselkurse.

c) *Managed Floating*

Bestrebungen Anfang der siebziger Jahre, eine Reform des Weltwährungssystems in Gang zu bringen, mißlangen⁴⁾. In der im Rahmen des IWF arbeitenden Zwanziger-Gruppe, der Vertreter von Industrie- und Entwicklungsländern angehörten, wurden Vorschläge unterbreitet, wie eine Ablösung des Dollars durch das vom IWF geschaffene Sonderziehungsrecht (SDR) und eine größere währungspolitische Disziplin von Überschuß- und Defizitländern zu erreichen sei. Dadurch sollten die Schwachstellen des Bretton-Woods-Sy-

stems behoben und eine Rückkehr zu festen Wechselkursen möglich werden. Sehr bald wurde jedoch offensichtlich, daß die Regierungen nicht bereit waren, die Beschränkungen, die ein System fester Wechselkurse für die nationale Wirtschaftspolitik beinhaltet, erneut zu akzeptieren. Hinzu kam, daß als Folge der ersten Ölpreiserhöhung im Herbst 1973 erhebliche Verschiebungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen auftraten, die man nur mit einer Beibehaltung floatender Wechselkurse bewältigen zu können glaubte. So kam es 1978 lediglich zu Anpassungen der IWF-Bestimmungen an die faktische Entwicklung. Diese betrafen u. a. die Verwendung der Goldbestände des IWF, nachdem das Gold seine währungspolitischen Funktionen verloren hatte, die Bewertung des Sonderziehungsrechtes nach Maßgabe eines Währungskorbes der wichtigsten Währungen und die Wechselkursbestimmungen. Den Mitgliedsländern des IWF steht es nunmehr frei, ihre Währungen floaten zu lassen, an den Kurs einer anderen (meist größeren) Währung oder an einen Korb verschiedener Währungen zu binden oder aber mit einer Gruppe von Währungen ein Festkurssystem zu bilden, wie z. B. das Europäische Währungssystem.

III. Die Entwicklung einer interdependenten Weltwirtschaft

1. Wirtschaftliche Expansion in den sechziger Jahren

Die Jahre bis 1973 können im nachhinein als die goldenen Jahre der Weltwirtschaft bezeichnet werden. Wirtschaftliches Wachstum und internationaler Handelsaustausch begünstigten sich wechselseitig. Zwischen 1950 und 1973 erzeugte jedes Wachstum des Welteinkommens um 1% eine Steigerung des Welthandels um 1,6%⁵⁾. Vor allem in den Expansionsjahren 1963 bis 1973 nahm das Welthandelsvolumen mit durchschnittlich 9% pro Jahr deutlich schneller zu als die Weltgüterproduktion mit jährlich 6%. Der Handel mit Industriegütern stieg sogar um durchschnittlich 11,5%⁶⁾.

Der Handel zwischen den westlichen Industrieländern erlebte durch die Öffnung der Märkte einen besonders starken Aufschwung. 1973 wurde etwa die Hälfte aller Weltexporte zwischen diesen Ländern abgewickelt (Tabelle 1). Ein besonderes Merkmal dieses Handelsaustausches liegt darin, daß in etwa gleichartige Produkte exportiert und

importiert werden. So importiert z. B. Europa Autos aus den USA, setzt aber zugleich auch einen Teil seiner eigenen Autoproduktion in den USA ab (Intraindustriehandel). Eine gegenseitige Durchdringung der Märkte bietet in jedem Land dem Verbraucher eine größere Vielfalt des Angebotes und den Unternehmen einen breiteren Absatzmarkt. Hiervon zu unterscheiden ist der sogenannte Interindustriehandel, d. h. der Austausch von Produkten unterschiedlicher Produktionsstufen, der im Nord-Süd-Handel vorherrschend ist — z. B. arbeitsintensive Produkte gegen Produkte,

Tabelle 1: Entwicklung der Weltexporte nach Regionen

	1963	1973	1983
Weltexporte	155 Mrd. \$	574 Mrd. \$	1 915 Mrd. \$
Industrieländer (Handel zwischen Industrieländern)	64,0% (45,1%)	68,0% (51,1%)	62,3% (44,5%)
Entwicklungs- länder	20,5%	19,2%	24,7%
Ostblock	12,1%	10,1%	11,0%

Quelle: GATT, International Trade 1984/85, Genf 1985, Tab. A2.

⁴⁾ Vgl. Franz E. Aschinger, Das neue Währungssystem. Von Bretton Woods bis zur Dollarkrise 1977, Frankfurt 1978.

⁵⁾ GATT, International Trade 1984/85, Genf 1985, S. 18.

⁶⁾ Ebd., S. 4.

die mit einem hohen Aufwand an Kapital und Technologie hergestellt werden. Dieser Handel wirft wesentlich größere Probleme auf, da er mit einer Verlagerung von Industriestandorten und einem Zwang zur Strukturanpassung in alten Industrieländern einhergeht.

Mit dem Wiederaufbau in Europa und der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft traten für die USA neue Konkurrenten auf. Befürchtungen auf amerikanischer Seite, vom Gemeinsamen Markt der Europäer ausgeschlossen zu bleiben, wurden 1963 zum Anstoß für die wohl erfolgreichste Zollsenkungsrunde im GATT, die sogenannte Kennedy-Runde, die 1967 mit einer Senkung der durchschnittlichen Zollbelastungen für Industriegüter auf 10 % abschloß.

Japan, seit 1955 GATT-Mitglied, stieg in den sechziger Jahren in den Kreis der westlichen Industrieländer auf und war schon 1973 nach der Bundesrepublik der drittgrößte Weltexporteur. Die Exporterfolge Japans ließen erstmals die Strukturanpassungsprobleme im Handel zwischen alten und neuen Industrieländern spürbar werden, die dann in den siebziger und achtziger Jahren immer häufiger zu Verstößen gegen das Prinzip eines freien Welthandels führten. In den sechziger Jahren sorgte noch ein günstiges wirtschaftliches Wachstum dafür, daß diese Probleme gegenüber den Vorteilen einer offenen Weltwirtschaft zurücktraten (Tabelle 2).

Tabelle 2: Anteile von Industrieländern am Weltexport in %

	1953	1963	1973	1984
USA	19,0	14,9	12,2	11,0
Bundesrepublik Deutschland	5,7	7,9	11,7	8,9
Japan	1,3	3,6	6,4	8,9
Großbritannien	8,7	9,4	5,3	4,9
Frankreich	4,8	8,1	6,3	4,9

Quelle: GATT, International Trade, 1984/85, Tab. A7.

2. Die weltwirtschaftliche Entwicklung seit 1973

Das Jahr 1973 stellt eine Zäsur in der Entwicklung der Weltwirtschaft dar. Einschneidende Ereignisse sind der Übergang zu floatenden Wechselkursen im März und die erste Vervielfachung der Ölpreise im Herbst 1973. Die nun folgende Epoche ist gekennzeichnet durch einen Verlust an währungspolitischer Stabilität, ein geringeres Wirtschaftswachstum sowie ein ebenfalls langsames Wachstum des Welthandels.

Die GATT-Verhandlungen von 1973 bis 1979 erbrachten zwar noch eine weitere Senkung der Zölle auf durchschnittlich 4 %, konnten aber nicht verhindern, daß andere Formen von Handelsbeschränkungen seitdem stärkere Anwendung finden.

Die Relation zwischen der Entwicklung von Welt-einkommen und Welthandel ist ungünstiger geworden: Mit jeder Steigerung des Welteinkommens um 1 % nimmt der Welthandel zwischen 1973 und 1984 nur noch um 1,1 % zu⁷⁾, was nicht zuletzt eine Folge neuer protektionistischer Tendenzen und restriktiver Handelspraktiken in allen Ländern sein dürfte. Von 1973 bis 1983 wuchs die Weltgüterproduktion nur noch durchschnittlich um 2 % pro Jahr, das Welthandelsvolumen um 3 % und der Handel mit Industriegütern um 4,5 %. Erst 1984 wurde mit einer Zunahme der Weltgüterproduktion um 5,5 %, des Welthandelsvolumens um 9 % und des Handels mit Industriegütern um 12 % wieder ein mit der Zeit vor 1973 vergleichbar günstiges Ergebnis erzielt⁸⁾.

3. Neue Akteure

Auch wenn der internationale Handel 1984 nach wie vor von den Industrieländern dominiert wird, so haben doch Länder der Dritten Welt in den Jahren ab 1973 an Bedeutung gewonnen. Hierzu gehören die erdölexportierenden Länder (OPEC), deren Anteil am Weltexport im Zuge des Ölpreisanstieges 1980 mit 15 % einen vorläufigen Höhepunkt erreichte und danach bei sinkenden Ölpreisen 1985 auf 9 % zurückfiel. Hohe Öleinnahmen machten die OPEC-Staaten zugleich zu einem wichtigen Absatzmarkt der Industrieländer⁹⁾. Langsamer vollzog sich der Aufstieg einer anderen Gruppe von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft, die als neue Industrieländer (NICs)¹⁰⁾ in Konkurrenz zu den alten Industrien in Europa und den USA getreten sind. Vor allem arbeitsintensive Produktionszweige wurden in den siebziger Jahren in Länder der Dritten Welt verlagert, um die Vorteile niedriger Lohnkosten zu nutzen. Die Exporteure von Industriegütern unter den Entwicklungsländern haben 1983 schon einen Weltmarktanteil von 6,8 % erreicht, der auch weiterhin ansteigen dürfte. Besonders erfolgreich waren die industriellen Schwellenländer in Süd- und Südostasien. Diese Wachstumsregion deckte 1983 8,8 % des Weltexports und nahm 9,1 % der Weltimporte auf. Demgegenüber konnten die Länder mit den niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen ihre Position im Welthandel nicht verbessern (Tabelle 3).

Die Liste der 20 führenden Exporteure, die zusammen etwa drei Viertel der Weltexporte bestreiten, hat sich 1984 gegenüber 1973 entscheidend geändert. Die fünf größten Industrieländer haben mit Ausnahme von Japan Exportmärkte verloren. Sechs Länder sind neu in diesen Kreis aufgestiegen, darunter Taiwan, Südkorea, Hongkong und Singapur. Diese vier führen nicht nur die traditionellen Güter des Südens aus, sondern konnten

⁷⁾ GATT, International Trade 1984/85, S. 18.

⁸⁾ Ebd., S. 4.

⁹⁾ Ebd., S. 16.

¹⁰⁾ Newly Industrializing Countries.

Tabelle 3: Anteile der Dritten Welt am Weltexport in %

	1973	1983
Entwicklungsländer insgesamt	16,7	24,9
Mittel-/Südamerika	5,2	6,0
Afrika	3,1	3,3
Nah-/Mittelost	2,4	6,8
Süd-/Südostasien	5,8	8,8
Hauptölexporteur	4,6	12,0
Industriegüterexporteur	4,1	6,8

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, Supplement 1981, New York 1982, S. 25; Supplement 1985, New York 1985, S. 26.

z. B. seit 1979 ihre Elektronik-Exporte um ein Drittel steigern (Tabelle 4).

Der pazifische Raum gilt heute als Zentrum wirtschaftlicher Dynamik. Dies äußert sich auch in der Entwicklung der Handelsströme. Noch 1963 ging über 19 % des Welthandels über den Atlantik. Der Handelsaustausch zwischen Nordamerika und Westeuropa betrug fast 10 %, der zwischen Nordamerika und Japan dagegen nur 2,4 % des Welthandels. 1984 hat der Transpazifik-Handel den Transatlantik-Handel leicht überflügelt. Der

Tabelle 4: Rangliste der führenden Exporteure

	Rangstufe		Anteil am Weltexport in %	
	1973	1984	1973	1984
USA	1	1	12,2	11,0
Bundesrepublik Deutschland	2	2	11,7	8,9
Japan	3	3	6,4	8,9
Frankreich	4	4	6,3	4,9
Großbritannien	5	5	5,3	4,9
Taiwan	27	12	0,8	1,6
Südkorea	35	14	0,6	1,5
Hongkong	24	15	0,9	1,5
China	21	18	1,0	1,3
Mexiko	41	19	0,4	1,3
Singapur	23	20	0,6	1,3

Quelle: GATT, International Trade 1984/85, S. 11.

Handel zwischen Nordamerika und den asiatischen Anrainern des Pazifiks sowie Australien und Neuseeland ist auf 9,7 % (1963: 5,1 %) des Welthandels angestiegen. Demgegenüber fiel der Handelsaustausch zwischen Nordamerika und Westeuropa auf 7,5 % des Welthandels.

IV. Steuerungsprobleme der siebziger und achtziger Jahre

1. Die Vervielfachung der Ölpreise

Als die arabischen Förderländer im Oktober 1973 im Zusammenhang mit dem Yom Kippur-Krieg ihre Ölförderungen drosselten und den Ölpreis heraufsetzten, ging für die Verbraucherländer eine Phase niedriger Energiekosten zu Ende. Der offizielle Listenpreis für ein Barrel saudiarabischen Rohöls vervierfachte sich von Oktober bis Dezember 1973 von 3 US-Dollar auf 12 US-Dollar. Produktionsausfälle nach dem Umsturz in Iran lösten im Dezember 1978 einen neuen Anstieg des offiziellen Ölpreises von 13 US-Dollar auf 32 US-Dollar je Barrel im Dezember 1980 aus (also das Zehnfache gegenüber 1973).

Der weltweite Konjunkturinbruch und Einsparungen im Energieverbrauch sorgten in den folgenden Jahren dafür, daß die Nachfrage nach Rohöl zurückging und die Ölpreise an den Spotmärkten unter Druck gerieten. Die in der OPEC organisierten Förderländer versuchten zunächst, den offiziellen Ölpreis zu verteidigen, indem insbesondere Saudiarabien seine Förderung erheblich drosselte. Der im Herbst 1985 einsetzende

Preisverfall ließ die Rohölpreise im Frühjahr 1986 wieder auf das Niveau der Jahre vor dem zweiten Ölpreisschock zurücksinken.

a) Anpassung an höhere Ölpreise

Die Vervielfachung der Ölpreise in den siebziger Jahren hatte verschiedene Konsequenzen. Beide Male fiel der Ölpreisanstieg in eine Phase des beginnenden Konjunkturabschwungs, der durch die Belastungen höherer Energiepreise noch verstärkt wurde. Das wirtschaftliche Wachstum fiel in den großen Industrieländern wesentlich niedriger aus als im Durchschnitt der vorhergehenden Jahre. Gleichzeitig beschleunigte sich der Inflationsauftrieb in den Verbraucherländern.

Die Verbraucherländer reagierten auf den ersten Ölpreisschock in unterschiedlicher Weise: Während einige Länder ihre Antiinflationpolitik verschärften, versuchten andere zunächst, der wirtschaftlichen Rezession durch eine expansive Geldpolitik zur Stärkung der Nachfrage im Inland entgegenzuwirken mit der Folge, daß der

Preisanstieg in diesen Ländern wesentlich stärker ausfiel. Dagegen schlugen nach dem zweiten Ölpreisschock alle Länder einen Antiinflationkurs ein. Die Rückführung der z. T. zweistelligen Inflationsraten auf das niedrige Niveau von 1985 war allerdings mit einer mehrjährigen weltwirtschaftlichen Rezession und hohen Zinsen verbunden.

Der Anstieg der Ölpreise brachte den Erdölexportländern erhebliche Überschubeinnahmen, während alle Ölverbraucherländer Defizite in den Leistungsbilanzen hinnehmen mußten (Tabelle 5).

zeß war, die starke Zunahme internationaler Finanzgeschäfte, die sich weitgehend der Kontrolle der Währungsbehörden und Regierungen entziehen, wirft neue Steuerungsprobleme auf. Die Risiken, die hier entstanden sind, wurden bereits deutlich, als mit der drohenden Zahlungsunfähigkeit einiger Länder der Dritten Welt Befürchtungen laut wurden, daß sich die Finanzkrise der dreißiger Jahre wiederholen könnte.

Reichliche Kredite flossen insbesondere auch in Entwicklungsländer, die so ihre Leistungsbilanz-

Tabelle 5: Leistungsbilanzsalden einzelner Ländergruppen in Mrd. US-Dollar

	1973	1974	1975	1978	1979	1980	1981
Industrieländer	19,7	-11,6	17,6	31,9	-5,6	-38,8	3,1
ölimportierende Entwicklungsländer	-11,5	-36,8	-46,5	-35,5	-53,8	-77,5	-91,0
Ölexportländer	6,6	67,8	35,0	-0,7	54,0	100,1	34,7

Quelle: International Monetary Fund, Annual Report 1981, S. 8, 1985, S. 16.

Für die Verbraucherländer entstand dadurch das Problem, entweder Leistungsbilanzdefizite durch höhere Exporte und eine Drosselung der Importe abzubauen oder aber durch eine Kreditaufnahme im Ausland zu finanzieren. Wenn auch die Entwicklung in den einzelnen Ländern unterschiedlich verlief, so gelang es den Industrieländern als Gruppe doch relativ bald wieder, Leistungsbilanzüberschüsse zu erwirtschaften. Dies war zum Teil das Ergebnis sinkender Importe als Folge der wirtschaftlichen Stagnation. Zugleich konnten diese Länder aber auch davon profitieren, daß die Ölexporteure ihren neuen Reichtum für ehrgeizige Industrialisierungsprojekte verwendeten und dafür die Hilfe amerikanischer, japanischer und westeuropäischer Unternehmen benötigten. Während die Industrieländer ihre Exporte in die Ölförderländer erheblich steigern konnten, hatten die Länder der Dritten Welt wenig anzubieten, so daß die Leistungsbilanzdefizite letztlich bei ihnen hängen blieben.

b) Recycling der Petrodollar

Die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite verlief zunächst scheinbar reibungslos. Die Ölförderländer legten ihre Einnahmeüberschüsse vorzugsweise im westlichen Bankensystem an. Die Banken übernahmen das sogenannte Recycling der Petrodollar, indem sie den Kreditbedarf der Defizitländer befriedigten. Der Eurodollarmarkt erfuhr in den siebziger Jahren eine erhebliche Ausdehnung. Die Forderungen und Verbindlichkeiten der im internationalen Geschäft tätigen Banken haben sich allein von Dezember 1975 bis Dezember 1980 in etwa verdreifacht¹¹⁾. So erwünscht die Vermittlerrolle der Banken im Recyclingpro-

defizite zunächst relativ leicht finanzieren konnten, sich zugleich aber immer stärker bei internationalen Banken verschuldeten. Die Verschuldungskrisen der achtziger Jahre sind aus dieser Sicht auch eine Spätfolge der Ölpreisteigerungen und des Petrodollar-Recycling. Der Rückgang der Ölpreise bringt zwar den Entwicklungsländern, die über kein Öl verfügen, eine Entlastung, verschärft zugleich aber die Verschuldungssituation für die z. T. ebenfalls hochverschuldeten Ölexportländer, und hier vor allem für die bevölkerungsstarken Länder mit einem hohen Finanzierungsbedarf (wie z. B. Mexiko).

2. Fehlende Währungsstabilität

a) Abwertungen und Inflation

Nach der Freigabe der Wechselkurse 1973 waren die Währungsbehörden nicht mehr verpflichtet, ein bestimmtes Austauschverhältnis zwischen der eigenen Währung und dem Dollar (feste Währungsparitäten) aufrechtzuerhalten. Damit entfiel auch der unmittelbare Zwang zu einer Wirtschaftspolitik, die einen Ausgleich der Zahlungsbilanz gewährleistet. Floatende Wechselkurse schienen den einzelnen Ländern mehr Spielraum zu geben, um nationale Preisstabilitäts- und Beschäftigungsziele zu verfolgen und den Ölpreisschock auf ihre Weise zu bewältigen. Die Vernachlässigung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts hatte allerdings die Konsequenz, daß einzelne Währungen erheblich auf- oder abgewertet wurden.

Banken im karibischen Raum und im Fernen Osten. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 47. und 51. Jahresbericht, Basel 1977/1981, S. 121 bzw. 114.

¹¹⁾ Banken im Berichtsgebiet der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und Niederlassungen von US-

Für die deutsche Währungspolitik, die in den sechziger Jahren unter den Bedingungen fester Wechselkurse ständig mit den Problemen einer importierten Inflation zu kämpfen hatte, bestand nun die Möglichkeit, die eigene Preisstabilitätspolitik durch DM-Aufwertungen nach außen abzusichern. Länder mit höheren Inflationsraten mußten Abwertungen hinnehmen. Da dadurch für diese Länder Importe teurer wurden — und insbesondere die Ölpreise noch stärker anstiegen —, beschleunigte sich der Inflationsprozeß im Inland, was weitere Abwertungen zur Folge hatte. So verwundert es nicht, daß die Inflationsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern in den siebziger Jahren wesentlich größer waren als zuvor. Gleichzeitig gelang es den abwertenden Ländern kaum, die Beschäftigungssituation im Inland zu verbessern.

Diese Erfahrung hat dazu beigetragen, daß etwa ab 1978 in den meisten Industrieländern die Bekämpfung der Inflation zu einem vorrangigen Ziel der Wirtschafts- und Währungspolitik geworden ist. Nach dem zweiten Ölpreisschub waren alle Länder bestrebt, Abwertungen möglichst zu vermeiden, da dies die Ölrechnung zusätzlich verteuert hätte. Dem Wunsch nach einer größeren Stabilität der Wechselkurse entsprechend, schlossen sich die Länder der Europäischen Gemeinschaft 1979 zu einem Währungssystem fester Wechselkurse zusammen, dem Europäischen Währungssystem.

b) Auswirkungen der Dollarkursentwicklung

Die Errichtung des Europäischen Währungssystems wurde 1978 nicht zuletzt in dem Bestreben beschlossen, die Länder Westeuropas vor starken Veränderungen des Dollarkurses zu schützen. Der Handel innerhalb des Gemeinsamen Marktes sollte wieder unter den Bedingungen fester Wechselkurse abgewickelt werden. Der Dollar stand in den Jahren 1977—1979 unter einem starken Abwertungsdruck und erreichte mit 1 \$ = 1,71 DM im Januar 1980 seinen bislang tiefsten Punkt. Der Wertverlust des Dollars trug dazu bei, daß die D-Mark, der Yen und der Schweizer Franken in zunehmendem Maße als internationale Anlage- und Reservewährung verwendet wurden. Durch internationale Kapitalumschichtungen kam es zu einer starken Überbewertung der genannten Währungen und zu einer Unterbewertung des Dollars. Während ausländische Unternehmen um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exporte in die USA fürchten mußten, war für die amerikanische Regierung die Dollar-Abwertung zunächst noch ein willkommenes Mittel der Exportförderung. Erst als deutlich wurde, daß die anhaltende Abwertung des Dollars die Inflation im Inland beschleunigte und dem internationalen Ansehen der USA erheblichen Schaden zufügte — die OPEC signalisierte z. B., daß sie den Ölpreis künftig nicht mehr auf Dollarbasis festlegen würde —, ergriffen die

USA ihrerseits ab November 1978 Maßnahmen, um den Dollarkurs zu stabilisieren¹²⁾.

Die Wende des Dollarkurses setzte im Februar 1980 ein. Im Herbst 1979 hatte die amerikanische Zentralbank einen restriktiven geldpolitischen Kurs eingeschlagen, woraufhin die Zinssätze in den USA stark anstiegen, so daß ein Kapitalzu- strom in die USA einsetzte. Nach der Wahl Präsi- dent Reagans verstärkte sich dieser Aufwertungs- trend des Dollars. Die Regierung senkte die Steu- ern, um die private Wirtschaftstätigkeit zu bele- ben. Da jedoch die Staatsausgaben nicht in ent- sprechender Weise gekürzt werden konnten und die Verteidigungsausgaben sogar erhöht wurden, wuchs das amerikanische Budgetdefizit auf eine Größenordnung von 200 Mrd. Dollar an. Da zu- gleich die amerikanische Geldpolitik restriktiv blieb, um die Inflation zu bekämpfen, führte die wachsende Kreditnachfrage des Staates zu einem weiteren Zinsanstieg in den USA.

c) Dollarüberbewertung und hohe Zinsen

Diese Entwicklung hatte verschiedene Konse- quenzen für die internationalen Wirtschaftsbezie- hungen. Zunächst setzte ein starker Kapitalabfluß aus allen übrigen Ländern in die USA ein, so daß der Dollarkurs noch weiter anstieg. Die Zinssätze im Ausland paßten sich an das hohe amerika- nische Zinsniveau an. In den Ländern, deren Währungen gegenüber dem Dollar abgewertet wurden, kam es über steigende Ölimportpreise zu einem Inflationsanstieg mit der Folge, daß diese Länder ihren restriktiven wirtschaftspolitischen Kurs verschärften. In den folgenden Jahren ge- lang es allerdings, die Inflationsrate auf ein nied- riges Niveau zurückzuführen, wie es zuletzt in den sechziger Jahren zu verzeichnen war. Zugleich erlebte die Weltwirtschaft jedoch eine mehrjährige Rezession. Solange aber die Zinssätze in den USA hoch blieben und der Dollarkurs weiter anstieg, bestand insbesondere auf europäischer Seite we- nig Spielraum für eine Politik zur Stärkung der Nachfrage im Inland, obwohl dies angesichts ei- ner hohen Arbeitslosigkeit jedenfalls in einigen Ländern erwünscht gewesen wäre. Für die Länder der Dritten Welt bedeuteten Dollaraufwertung und hohe Zinsen eine beträchtliche Erhöhung ih- rer Schuldendienstleistungen.

Erst ab 1984 begann sich der Ende 1982 in den USA einsetzende Konjunkturaufschwung günstig auf die Weltwirtschaft auszuwirken. Der hohe Dollarkurs bot ausländischen Unternehmen gute Absatzchancen auf dem amerikanischen Markt, so daß die Exporte in die USA rasch anstiegen. Die Kehrseite dieser Entwicklung war ein wach- sendes Defizit in der amerikanischen Handelsbilanz in Höhe von 148,5 Mrd. Dollar für 1985. Hatte die amerikanische Regierung bis dahin dem Dollarkurs wenig Beachtung geschenkt, so wurde

¹²⁾ Elke Thiel, Die Dollarstabilisierungspolitik der USA, in: Außenpolitik, 30 (1979) 4, S. 363-371.

nun für sie selbst die Überbewertung des Dollars zu einem wirtschaftspolitischen Problem. Die amerikanische Industrie mußte erhebliche Markteinbußen hinnehmen und reagierte darauf mit Forderungen nach Importbeschränkungen. Im amerikanischen Kongreß sollen zur Zeit mehr als 300 handelspolitische Schutzbegehren vorliegen. Die Rückführung des Dollarkurses wurde dadurch zu einem zentralen Anliegen der amerikanischen Politik.

Nachdem der Dollarkurs im Februar 1985 gegenüber der D-Mark mit 3,45 DM einen Höchststand erreicht hatte, ging der Wert des Dollars in den folgenden Monaten zwar langsam zurück, wurde aber — gemessen an den realen Kaufkraftverhältnissen — immer noch als zu hoch angesehen. Erst als das Treffen der Finanzminister und Notenbankgouverneure der fünf großen Währungsländer USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Frankreich — der sogenannten Fünfergruppe — im September im New Yorker Plaza-Hotel signalisierte, daß alle Beteiligten eine weitere Dollar-Abwertung wünschten, gelang es, die Erwartungen der Devisenmärkte in diese Richtung zu lenken. Der Dollar sank gegenüber der D-Mark auf etwa 2,06 DM (August 1986). Besonders stark war die Abwertung des Dollars gegenüber dem Yen mit etwa 50%. Diese Entwicklung ging einher mit einer koordinierten Zinssenkung in allen Ländern.

d) Wirtschaftspolitische Koordinierung

Auch wenn Einigkeit darüber besteht, daß eine Rückkehr zu festen Wechselkursen heute nicht möglich ist, so gilt doch andererseits der Wechselkurs als eine Größe, die für die nationale Wirtschaftspolitik zu wichtig ist, um sie allein den Entscheidungen auf den Devisenmärkten zu überlassen. Angestrebt wird daher eine Entwicklung der Wechselkurse, die in etwa im Einklang mit den wirtschaftlichen Grunddaten steht, die für die internationalen Konkurrenzverhältnisse maßgeblich sind. Das Problem liegt darin, daß insbesondere zwischen den Hauptanlagewährungen — Dollar, D-Mark, Yen — durch internationale Kapitalverschiebungen Über- und Unterbewertungen der Wechselkurse auftreten, die zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen, wie es sich gerade am Beispiel der Dollarüberbewertung gezeigt hat. Eine größere Stabilität der Wechselkurse setzt allerdings eine bessere Übereinstimmung in den nationalen Wirtschaftspolitiken voraus.

Die großen Industrieländer haben zuletzt auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Tokio 1986 ihre Bereitschaft erklärt, auf eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken hinzuwirken und den Internationalen Währungsfonds in seiner Aufgabe zu unterstützen, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer zu überwachen. Die Erfahrung hat allerdings gelehrt, daß gerade dann, wenn eine Koordinierung besonders dringlich erscheint, keine Abstim-

mung der Wirtschaftspolitiken stattfindet. So haben z. B. die übrigen Gipfelteilnehmer in den Jahren steigender Zinsen in den USA vergeblich auf Maßnahmen zum Abbau des amerikanischen Budgetdefizits gedrungen. Erst als eine Abwertung des Dollars im Interesse aller Beteiligten lag, zeigten die USA mit dem Plaza-Abkommen vom September 1985 wieder eine größere Bereitschaft zur Kooperation. Man muß daher davon ausgehen, daß insbesondere im Verhältnis zwischen den großen Währungen immer wieder starke Wechselkursverschiebungen auftreten werden. Das Fehlen einer stabilen internationalen Währungsordnung schafft neue Probleme, die nicht zuletzt die internationalen Handelsbeziehungen belasten.

3. Protektionismus

a) Strukturanpassungsprobleme

Ein offenes Welthandelssystem verlangt von allen Beteiligten die Bereitschaft, den internationalen Wettbewerb zu akzeptieren. In einer sich rasch verändernden Weltwirtschaft müssen die Unternehmer ihre Wettbewerbsfähigkeit ständig neu behaupten; alte Betriebe, die nicht mehr rentabel arbeiten, werden geschlossen; Arbeitskräfte werden freigesetzt und müssen eine Beschäftigung in modernen Produktionszweigen finden, die einen internationalen Wettbewerbsvorsprung haben. Ganz offensichtlich ist der Zwang zur Strukturanpassung mit wachsender wirtschaftlicher Verflechtung, dem Auftreten neuer Akteure und einem raschen technologischen Wandel größer geworden¹³⁾. Gleichzeitig sind die innenpolitischen Voraussetzungen, unter denen dynamische Strukturanpassungsprozesse durchgesetzt werden müssen, ungünstiger geworden.

So wird es verständlich, wenn heute praktisch alle Länder versuchen, sich in den Fällen, in denen Importe Arbeitsplätze bedrohen, partiell aus der internationalen Konkurrenz zurückzuziehen. Hohe Arbeitslosigkeit, vermindertes Wachstum und Zahlungsbilanzprobleme, vor allem auf seiten der verschuldeten Entwicklungsländer, geben genügend Anlaß für handelspolitische Schutzmaßnahmen.

b) Handelspolitische Schutzmaßnahmen

Nachdem die Wiedereinführung von Zöllen nach den GATT-Regeln unzulässig ist, bietet es sich geradezu an, auf oft schwer zu identifizierende nicht-tarifäre Maßnahmen, wie technische Normen, Gesundheitsschutzbestimmungen etc., zurückzugreifen, um bestimmte Importe zu unterbinden. Das GATT kennt inzwischen etwa 600 verschiedene Formen nicht-tarifärer Handels-

¹³⁾ Vgl. Detlef Lorenz, A GATT for the Mercantilists?, in: *Intereconomics*, (1985) 6, S. 255—260.

hemmnisse¹⁴⁾. Ein besonderer Stein des Anstoßes ist Japan, das im Verdacht steht, seinen Markt für Industriegüter durch besonders undurchsichtige Praktiken zu verschließen.

Solche Schutzmaßnahmen entziehen sich meist der Kontrolle des GATT. Im Bereich der handelspolitischen Grauzone liegen auch die zahlreichen Vereinbarungen über „freiwillige“ Exportbeschränkungen. Mit diesem Instrument versuchen vor allem die USA und die Europäische Gemeinschaft, bei bestimmten Produkten den Importdruck aus Japan und einigen industriellen Schwellenländern abzuwenden. Mit den Lieferländern werden stillschweigende Übereinkommen dahingehend getroffen, daß für die betreffenden Produkte die Lieferungen eine gewisse Höchstgrenze nicht überschreiten sollen. Auch die amerikanisch-europäischen Handelskonflikte werden im allgemeinen auf diese Weise geregelt.

Für die alten Industrieländer schafft insbesondere das rasche Vordringen Japans und der asiatischen Schwellenländer Probleme. Industrien, die traditionell in Europa und den USA angesiedelt waren, sind inzwischen durch die asiatische Konkurrenz verdrängt worden. Die Regierungen können sich dem innenpolitischen Druck, hier Abhilfe zu schaffen, kaum entziehen. Dies erklärt den eklatanten Widerspruch, der darin liegt, daß sich z. B. die Staats- und Regierungschefs der großen Industrieländer anlässlich der Wirtschaftsgipfel stets zu den Prinzipien eines freien Handelsaustausches bekennen, daß aber gleichzeitig die Verstöße gegen dieses Prinzip immer häufiger werden.

Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang im Augenblick die Entwicklung in den USA. Die amerikanische Regierung versucht zwar, sich protektionistischen Forderungen zu widersetzen, die nicht zuletzt eine Folge der Markteinbußen sind, die die amerikanische Industrie durch die Dollarüberbewertung erlitten hat. Sie steht damit aber zugleich unter dem innenpolitischen Druck, harte Verhandlungen zu führen, um amerikanische Handelsinteressen durchzusetzen.

c) Neue GATT-Runde

Vor diesem Hintergrund soll im September dieses Jahres in Punta del Este über den Beginn und die Agenda einer neuen GATT-Runde entschieden werden. Grundsätzlich geht es dabei um folgende Punkte:

- Stärkung der GATT-Regeln,
- Abbau protektionistischer Maßnahmen,
- Liberalisierungen im Handel mit Agrarprodukten, Technologie und im Dienstleistungsverkehr,
- Liberalisierung im Nord-Süd-Handel¹⁵⁾.

¹⁴⁾ Siegfried Schultz, Neuer Protektionismus: Formen und Folgen im industriellen Bereich, in: Konjunkturpolitik, (1985) 3, S. 189—207 (194).

Bereits der erste Punkt zeigt, auf welche Schwierigkeiten die bevorstehenden Verhandlungen stoßen werden. Das GATT war erfolgreich, solange es darum ging, Zollschränken abzubauen. Die verschiedenen Erscheinungsformen eines „neuen“ Protektionismus, wie sie zuvor beschrieben wurden, konnte das GATT nicht verhindern. Vor allem die handelspolitischen Supermächte USA, EG und Japan neigen dazu, Handelskonflikte untereinander beizulegen. Die im GATT vorgesehenen Schlichtungsverfahren gelten als zu langwierig; bilaterale Vereinbarungen lassen sich häufig mit politischem Druck rascher durchsetzen.

Dadurch geht jedoch eine wichtige Funktion des GATT verloren. Die multilaterale Anwendung der GATT-Regeln und die Anwendung der GATT-Schlichtungsverfahren soll insbesondere kleinere Länder vor einem Mißbrauch handelspolitischer Macht schützen. Die Weiterentwicklung der GATT-Regeln war bereits Gegenstand der Tokio-Runde (1973—1979)¹⁶⁾ und gehört zu den noch nicht erledigten Aufgaben des Arbeitsprogramms, das die GATT-Vertragsparteien im November 1982 verabschiedet haben¹⁷⁾.

Die USA drängen darauf, daß die GATT-Prinzipien eines freien Handelsaustausches nun endlich auch auf den Agrarhandel angewendet werden. Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, die der Landwirtschaft einen hohen Außenschutz gewährt, gibt schon lange Anlaß zu Handelskonflikten mit den USA. Als letztes Beispiel hierfür macht gerade der Streit über die Beschränkung amerikanischer Agrarexporte nach Spanien und Portugal, die seit Anfang des Jahres EG-Mitglieder sind, Schlagzeilen.

Der internationale Austausch von Dienstleistungen hat in den letzten Jahren zugenommen: Anlagebau, Datenverarbeitung, Kommunikation, Versicherungs- und Finanzierungsgeschäfte. Die Industrieländer versprechen sich von einer Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs günstige Wachstumschancen in den Bereichen, in denen sie ihre wirtschaftliche Zukunft sehen. Die Länder der Dritten Welt stehen solchen Forderungen eher skeptisch gegenüber, da sie befürchten, daß ihre eigenen Dienstleistungsindustrien bei einer zu raschen Marktöffnung mit der Konkurrenz der Industrieländer nicht werden Schritt halten können.

d) Nord-Süd-Handel

Ein zentrales Anliegen der neuen GATT-Runde ist die Liberalisierung im Nord-Süd-Handel. Das

¹⁵⁾ Elke Thiel, Vor neuen GATT-Verhandlungen: Protektionismus und Freihandel im Widerstreit, in: Europa-Archiv, 41 (1986) 10, S. 285—294.

¹⁶⁾ Helga Steeg, Die Tokio-Runde. Eine Bilanz der siebten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT (1973—1979), in: Europa-Archiv, 34 (1979) 17, S. 523—536.

¹⁷⁾ Die Ministerkonferenz 1982 des GATT in Genf, in: Europa-Archiv, 38 (1983) 5, Dokumente, S. D 121 ff.

GATT läßt für Entwicklungsländer handelspolitische Schutzmaßnahmen zu, um den Aufbau eigener Industrien zu fördern. Dieses Zugeständnis war allerdings mit der Erwartung verknüpft, daß die Länder der Dritten Welt mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung die Liberalisierungsverpflichtung des GATT übernehmen würden. Nachdem die industriellen Schwellenländer inzwischen zu Konkurrenten geworden sind, wird auch von ihnen eine Marktöffnung gefordert.

Die Entwicklungsländer halten dem entgegen, daß die Industrieländer inzwischen so viele Importbeschränkungen für Waren aus der Dritten Welt eingeführt hätten, daß von einem freien Marktzugang keine Rede sein könne. Für sie ist daher der Abbau protektionistischer Maßnahmen auf Industrieländerseite eine wichtige Voraussetzung für neue Liberalisierungsverhandlungen. Nur bei einem besseren Zugang zu den Industrieländermärkten können die Länder der Dritten Welt ausreichende Exporterlöse erwirtschaften, um ihre Verschuldungskrisen zu überwinden.

4. Verschuldungskrisen

a) Weltwirtschaftliche Hintergründe

Durch kaum etwas kann die internationale wirtschaftliche Verflechtung so anschaulich dargestellt werden, wie durch die Verschuldungskrise der Dritten Welt Anfang der achtziger Jahre. Ohne die Existenz eines internationalen Bankensystems, das bereitwillig das Recycling der Petrodollar übernahm, wäre eine Kreditaufnahme seitens der Entwicklungsländer in diesem Umfang wohl kaum möglich gewesen. Die leichte Verfügbarkeit von Krediten und relativ niedrige Zinssätze erlaubten es den Entwicklungsländern in den siebziger Jahren, ihre Leistungsbilanzdefizite — zum großen Teil eine Folge hoher Ölimportpreise — zu finanzieren. Während sich die Industrieländer durch ein niedrigeres wirtschaftliches Wachstum an die veränderten internationalen Austauschverhältnisse anpaßten, konnten die Länder der Dritten Welt nach den beiden Ölpreiserhöhungen zunächst noch relativ hohe Wachstumsraten erzielen. Dies lag durchaus im Interesse der Industrieländer, die auf diese Weise nicht nur ihre Lieferungen in die OPEC-Staaten, sondern auch in andere Länder der Dritten Welt steigern konnten. Hohe Rohstoffpreise in den siebziger Jahren brachten jedenfalls für einen Teil der Dritten Welt günstige Exporterlöse.

Anfang der achtziger Jahre änderte sich das weltwirtschaftliche Umfeld entscheidend. Mit anhaltender wirtschaftlicher Rezession verschlechterten sich auch die Exportmöglichkeiten der Dritten Welt, zumal die Industrieländer unter dem Druck wachsender Arbeitslosigkeit die Importe aus der Dritten Welt durch verschiedene Maßnahmen zu beschränken suchten. Die Weltmarktpreise für Rohstoffe (ohne Erdöl) fielen von 1980 bis 1985 um 30%. Während sich die Exportsituation für Entwicklungsländer verschlechterte, bewirkten

hohe Zinsen und die Aufwertung des Dollars zugleich einen Anstieg der Zins- und Tilgungszahlungen für Auslandsschulden. Für die verschuldeten Länder der Dritten Welt bedeutete dies, daß sie einen immer größeren Anteil ihrer Exporterlöse allein dazu verwenden mußten, die fälligen Zinsen und Rückzahlungen zu begleichen. In vielen Fällen überstiegen die Schuldendienstleistungen die Exporterlöse. Umschuldungsaktionen mußten eine drohende Zahlungsunfähigkeit abwenden, ließen aber zugleich die Auslandsverschuldung noch weiter anwachsen. Die gesamte Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer wird derzeit auf über 800 Mrd. \$ geschätzt.

b) Umschuldung und Anpassung

Die eigentliche Verschuldungskrise begann, als Mexiko im August 1982 die fälligen Zins- und Tilgungszahlungen nicht mehr begleichen konnte. Zu dieser Zeit bestand durchaus die Gefahr, daß sich die Zahlungsunfähigkeit Mexikos zu einer internationalen Bankenkrise ausweiten könnte. In einer „beispiellosen Zusammenarbeit“ der privaten Banken, der nationalen Regierungen und Notenbanken und des IWF ist es damals gelungen, für Mexiko ein Umschuldungspaket zu schnüren¹⁸⁾. Vom Januar 1983 bis April 1984 wurden nach ähnlichem Muster für 17 Entwicklungsländer Umschuldungen in die Wege geleitet¹⁹⁾.

Dem Internationalen Währungsfonds kommt bei diesen Umschuldungen eine zentrale Rolle zu. Der IWF gewährt Beistandskredite im Rahmen des den Mitgliedern zustehenden Kreditrahmens. Solche Kredite sind mit der Auflage verbunden, daß das betreffende Land einen mit dem IWF vereinbarten wirtschaftspolitischen Kurs einhält. Der IWF übernimmt damit praktisch die Kontrolle der nationalen Wirtschaftspolitik. Wichtig war, daß durch diesen Schritt auch die Banken — Hauptgläubiger der Entwicklungsländer — veranlaßt werden konnten, alte Kreditverbindlichkeiten durch neue Kredite abzulösen²⁰⁾.

Unter dem Druck der Auslandsverschuldung sahen sich die Entwicklungsländer gezwungen, das wirtschaftliche Wachstum zu drosseln und ihre Importe einzuschränken. Der Lebensstandard der Bevölkerung fiel auf das Niveau Anfang der siebziger Jahre und noch weiter zurück. Auf diese Weise gelang es z. B. den zehn Hauptschuldnerländern Lateinamerikas in der Zeit von 1983 bis 1985, einen Überschuß der Handelsbilanz von insgesamt 100 Mrd. \$ zu erzielen, wozu nicht zuletzt der starke Importsog in die USA beigetragen haben dürfte²¹⁾. Dank des internationalen Konjunkturaufschwungs konnten ab 1984 auch eine

¹⁸⁾ Anton P. Müller, Internationale Schuldenkrise. Bedingungen und Risiken ihrer Bewältigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51-52/84, S. 3—11.

¹⁹⁾ International Monetary Fund, Annual Report 1984, S. 91.

²⁰⁾ Vgl. A. P. Müller (Anm. 18.), S. 6.

²¹⁾ Morgan Guaranty Trust Company of New York, World Financial Markets, Febr. 1986, S. 1.

Reihe von Entwicklungsländern wieder Wachstumsraten aufweisen.

Dennoch ist, wie die Schlagzeilen über Mexiko gerade wieder zeigen, die Verschuldungskrise der Dritten Welt noch keineswegs überwunden. Keinem Schuldnerland ist es bisher gelungen, die Kreditwürdigkeit wiederzugewinnen, die eine Voraussetzung dafür ist, daß diese Länder sich wieder unter normalen Marktbedingungen bei den internationalen Banken finanzieren können²²). Das fehlende Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder erzeugt außerdem eine starke Kapitalflucht ins Ausland.

c) Der Baker-Plan

Die Entwicklungsländer müssen wieder günstige Wachstumsaussichten bieten, damit private Investitionen und Kapitalanlagen in diesen Ländern lohnend werden. Auf diese Formel läßt sich der Weg aus der Verschuldungskrise bringen, den der Baker-Plan vorzeichnet: Abbau des Staatsdirigismus, Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Prinzipien, mehr wirtschaftliche Stabilität und offene Märkte sollen die private Wirtschaftstätigkeit anregen und die Voraussetzung dafür schaffen, daß

wieder privates Kapital in diese Länder fließen kann.

Der Baker-Plan richtet sich an 15 Entwicklungsländer, darunter zehn lateinamerikanische Länder. In einer gemeinsamen Aktion von IWF, Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken sollen in den nächsten drei Jahren zusätzliche Mittel in Höhe von jährlich 3 Mrd. \$ an die Länder vergeben werden, die geeignete interne Reformprogramme durchführen. Von den privaten Gläubigerbanken wird erwartet, daß sie sich an der Finanzierung dieser Vorhaben beteiligen.

Neu hieran ist, daß eine Brücke zwischen den projektbezogenen Krediten der Weltbank und den Zahlungsbilanzkrediten des IWF geschlagen wird. Nicht die Anpassung der Zahlungsbilanzen steht im Vordergrund, wie dies bei den traditionellen IWF-Krediten der Fall ist, sondern eine Politik zur Stärkung des Wachstums und zur Verbesserung der internen Wirtschaftsstrukturen. Die Entwicklungsländer sollen konkurrenzfähig werden. Ob dies gelingt, hängt allerdings auch von den weltwirtschaftlichen Bedingungen ab; wirtschaftliches Wachstum und offene Märkte in den Industrieländern und stabile Währungsbeziehungen sind sicher eine zusätzliche Voraussetzung für den Erfolg des Baker-Plans²³).

V. Was ist zu erwarten?

Einen großen Entwurf für eine Reform der internationalen Wirtschaftsordnung nach dem Beispiel von 1945 gibt es nicht. Für den Währungsbe-
reich werden verschiedene Vorschläge diskutiert, um eine stärkere Koordinierung zwischen den Hauptwährungen zu erreichen. Vereinbarungen über wechselkurspolitische Zielzonen oder das auf dem Tokio-Gipfel vorgelegte Konzept einer wirtschaftspolitischen Abstimmung auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Indikatoren sollen mehr Stabilität in die internationalen Währungsbeziehungen bringen. Gegenüber beiden Konzeptionen bestehen erhebliche Bedenken, nicht zuletzt auf deutscher Seite. Koordinierung könnte damit enden, daß alle das Falsche tun! Befürchtet wird,

daß die amerikanische Regierung anhand von Indikatoren und Zielzonen versuchen könnte, einen stärkeren wirtschaftspolitischen Druck auf Westeuropa und Japan auszuüben²⁴).

Man muß damit rechnen, daß sich die bevorstehende GATT-Runde über einen längeren Zeitraum hinziehen wird. Ob es währenddessen gelingt, protektionistische Forderungen zurückzudrängen, ist zumindest offen. Wichtig wäre es, daß nicht nur die Entwicklungsländer, sondern auch die Industrieländer ihre internen Strukturprobleme in den Griff bekämen. In den Jahren nach 1945 fiel den USA die Rolle zu, für die Stabilität des internationalen Systems zu sorgen. In einer multipolaren Weltwirtschaft hängt die internationale Stabilität von vielen Akteuren ab.

²²) Vgl. auch Morgan Guaranty Trust Company of New York, World Financial Markets, Okt./Nov. 1984, S. 2.

²³) Vgl. auch OECD, Economic Outlook, Nr. 38, Dez. 1985, S. XVII.

²⁴) Elke Thiel, Weltwirtschaftsgipfel in Tokio, in: Außenpolitik, 37 (1986) 3 (erscheint demnächst).

Die Differenzierung der Abhängigkeit: Mikroelektronik und Dritte Welt

Kaum ein Begriff ist bei der Analyse der Probleme der Dritten Welt so umstritten wie der der ‚Abhängigkeit‘. Entstanden in der ‚linken‘ lateinamerikanischen Modernismus-Kritik der sechziger Jahre („Dependencia“), wurde er seit Beginn der siebziger Jahre auch in der Bundesrepublik rezipiert. Insbesondere in der kritischen entwicklungspolitischen Öffentlichkeit ist seine Beliebtheit ungebrochen — zu offensichtlich ist schließlich, daß die andauernde Unterentwicklung zahlreicher Staaten ohne eine Änderung ihrer strukturell benachteiligten Stellung im Weltwirtschaftssystem nicht zu überwinden ist.

In der wissenschaftlichen Diskussion sind die Dependencia-Ansätze demgegenüber zunehmenden Angriffen ausgesetzt¹⁾. Zunächst waren es vor allem die immanenten Unstimmigkeiten, die Zweifel an ihrer theoretischen Tragfähigkeit aufkommen ließen. Spätestens seit Ende der siebziger Jahre kam eine empirisch fundierte Kritik hinzu: Die Entwicklungserfolge der „Schwellenländer“²⁾ ließen die These der Dependencia-Vertreter, daß es in der Dritten Welt immer nur eine Entwicklung der Unterentwicklung geben könne, ins Wanken geraten. Verschiedenartige Entwicklungswege und -erfolge ließen die Differenzierung der Dritten Welt ins Blickfeld rücken³⁾: Auf der einen Seite standen die dynamischen Entwicklungsprozesse einiger weniger Länder, die erfolgreich eine nachholende Industrialisierung vollzogen — sieben Länder, die 1979 fast 70% aller Fertigwarenexporte der Dritten Welt auf sich verein-

ten⁴⁾ —, sowie die spezielle Entwicklung weniger bevölkerungsarmer Erdölexportländer. Dies kontrastierte aufs schärfste mit der andauernden Stagnation, wenn Nicht-Entwicklung der meisten anderen Länder. Heute stehen überdies die mehr oder weniger vielversprechenden Entwicklungstrends in zwei Ländern, auf die allein die Hälfte der Bevölkerung der Entwicklungsländer entfällt (die VR China und Indien), im krassen Gegensatz zur Entwicklung der Unterentwicklung in der Mehrzahl jener 120 Länder, in denen zwanzig Prozent der Dritte-Welt-Bevölkerung leben.

Diese Befunde lassen ein allgemeines Rasonnieren über *die Dritte Welt*, *die Unterentwicklung*, das Fehlschlagen *der* Entwicklungspolitik oder — um zu dem Problembereich überzuleiten, um den es in diesem Beitrag gehen soll — die Bedeutung *der Mikroelektronik*⁵⁾ für *die Dritte Welt* als wenig sinnvolles Unterfangen erscheinen. Daher soll hier dem Wechselverhältnis zwischen der technologischen Entwicklung und dem Differenzierungsprozeß nachgegangen werden: der Verschiedenartigkeit der Betroffenheit durch die Mikroelektronik einerseits, dem Beitrag der Mikroelektronik zur weiteren Differenzierung andererseits — beides unter drei Fragestellungen:

— Welche Auswirkungen hat der Einsatz der Mikroelektronik in der industriellen Produktion auf die Stellung von Ländern der Dritten Welt in der internationalen Arbeitsteilung?

— Welchen Umfang und welche Bedeutung haben Versuche zum Aufbau eigener Mikroelektronikindustrien in Ländern der Dritten Welt?

— Welche Schlüsse lassen sich aus dem Einsatz von Computern und von anderen neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in Ländern der Dritten Welt ziehen?

1) Als Überblick vgl. zuletzt Andreas Boeck, Dependencia und kapitalistisches Weltsystem, oder: Die Grenzen globaler Entwicklungstheorien, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), Dritte Welt-Forschung, Opladen 1985 (PVS-Sonderheft 16).

2) Einen guten Überblick über die Diskussion gibt Helmut Asche, Industrialisierte Dritte Welt?, Hamburg 1984 (Einleitung und Kap. 1).

3) Vgl. Ulrich Menzel, Der Differenzierungsprozeß in der Dritten Welt und seine Konsequenzen für den Nord-Süd-Konflikt und die Entwicklungstheorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 24(1983)1, sowie Armin Eikenberg, Die Dritte Welt — Abschied von einer bequemen Vorstellung, in: Weltpolitik, Jahrbuch für internationale Beziehungen, 3 (1983).

4) 1984 war der Anteil dieser Länder (Taiwan, Südkorea, Hongkong, Mexiko, Brasilien, Singapur und VR China) auf 75% angestiegen; vgl. Change and continuity in OECD trade in manufacturing with developing countries, in: OECD Observer, (1986) 139.

5) Der Begriff ‚Mikroelektronik‘ wird dabei in seinem weiteren Sinn benutzt: Als Sammelbezeichnung für all jene Geräte, die durch den Einsatz mikroelektronischer Schaltungen entscheidend verbilligt oder überhaupt erst ermöglicht werden.

I. Mikroelektronik und internationale Arbeitsteilung

Die Spekulationen über die Auswirkungen der Mikroelektronik auf die internationale Arbeitsteilung sind so alt wie die Mikroelektronik-Diskussion selber. Entsprechender Popularität erfreut sich jene These, die in den weitaus meisten Publikationen zu diesem Thema vertreten wird: die Rückverlagerungsthese. Durch die Mikroelektronik werde, so wird argumentiert, der Prozeß der Automatisierung der industriellen Fertigung in der Ersten Welt beschleunigt. Dies führe zu einer Reduzierung des Lohnkostenanteils an den gesamten Produktionskosten. Daraus sei der Schluß zu ziehen, daß das Motiv ‚Reduzierung von Lohnkosten‘ im unternehmerischen Kalkül an Bedeutung verliere, was mit einem Bedeutungsverlust für die Länder der Dritten Welt mit ihrem einzigen ‚komparativen Vorteil‘ billiger Lohnkosten verbunden sei. Mithin sei ein Ende des Trends zu Produktionsverlagerungen nach Billiglohnländern oder sogar dessen Umkehrung, d. h. Rückverlagerungen aus der Dritten in die Erste Welt, zu erwarten⁶⁾.

Daneben kursiert eine differenzierte Version der Rückverlagerungsthese, in der nicht allein mit Lohnkostenaspekten, sondern auch mit den betriebsorganisatorischen Effekten der Verbreitung der Informationstechnologie in der industriellen Produktion argumentiert wird. Eine Produktion mit drastisch reduzierten Lagerbeständen, wie sie durch die Nutzung vernetzter Datenverarbeitungsanlagen ermöglicht werde, erzwingt die räumliche Nähe zwischen Zulieferern und Endproduzenten bzw. dessen verschiedenen Fertigungsstätten; die Möglichkeiten der flexiblen Automatisierung ließen die Vorteile industrieller Massenproduktion und des damit verbundenen „Global Sourcing“⁷⁾ hinfällig werden; kurz: „An die Stelle der Automatisierung von Teilprozessen treten integrierte Systemlösungen, die gerade auf die Vernetzung der einzelnen Teilfertigungen abzielen.“⁸⁾ Diese Faktoren ließen, so die Argumen-

6) So z. B. Paul Kevenhörster, *Gefährdet die Mikroelektronik die Entwicklungschancen der Dritten Welt?*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 25 (1984) 9, S. 7, und Alexander King, *Mikroelektronik und globale Interdependenz*, in: G. Friedrichs/A. Schaff (Hrsg.), *Auf Gedeih und Verderb. Mikroelektronik und Gesellschaft*. Bericht an den Club of Rome, Wien 1982.

7) Das „Global Sourcing“, d. h. die kostenoptimale Aufteilung der Produktion auf weltweit verstreute Standorte, ist der Kernaspekt des Theorems der „neuen internationalen Arbeitsteilung“, innerhalb dessen eine „weltmarktorientierte (Teil-)Industrialisierung“ in Billiglohnländern der Dritten Welt als neuer Trend in der internationalen Arbeitsteilung diagnostiziert wird. Vgl. Folker Fröbel/Jürgen Heinrichs/Otto Kreye, *Umbruch in der Weltwirtschaft*, Reinbek 1986, S. 36 f.

8) Werner Olle, *Abschied von der „neuen internationalen Arbeitsteilung“?*, in: *epd-Entwicklungspolitik*, (1985) 20—21, S. 18; ähnlich argumentieren Gerd

tation, Unternehmensstrategien der Kostenminimierung durch Produktionsauslagerung hinfällig werden, was zwar keinen sofortigen Rückverlagerungsschub auslöse, jedoch zu einer Umkehrung des Trends führe: Neue Investitionen würden vor allem in den Industrieländern getätigt.

Bislang ist die empirische Verifizierung der Rückverlagerungsthese auf wenige Beispiele beschränkt geblieben — ein Tatbestand, der trotz ihrer theoretischen Plausibilität nicht überraschen kann, liegen ihr doch drei problematische Annahmen zugrunde:

— eine Überschätzung der Verbreitungsgeschwindigkeit und der Potentiale neuer Produktionskonzepte⁹⁾,

— eine Unterschätzung der Nutzungsmöglichkeiten der Informationstechnologie für Auslagerungen und für Produktionen in der Dritten Welt,

— eine verkürzte Auffassung der Determinanten des internationalen Investitionsverhaltens und — weitergehend — der internationalen Arbeitsteilung.

Plausibilität vs. Empirie der Rückverlagerungsthese

Betrachtet man die Beispiele für bisher stattgefundene Rückverlagerungen etwas genauer, so fällt eines auf: die überproportional häufige Nennung von Betriebsschließungen in Singapur¹⁰⁾. Die Schließung arbeitsintensiver Betriebe in Singapur ist jedoch weniger das Ergebnis der betriebswirtschaftlichen Aspekte der Mikroelektronik als vielmehr Resultat der expliziten Politik der dortigen Regierung¹¹⁾. Sie verfügte für die Jahre 1979 bis 1981 jährliche Lohnsteigerungen von 20%, um arbeitsintensive Betriebe zum verstärkten Einsatz neuer Technologien zwecks Produktivitätssteigerung anzuhalten. Dies sollte mit der Erhöhung des Qualifikationsniveaus einhergehen. Daß vereinzelt Betriebe mit Abwanderung reagieren würden, wurde in Kauf genommen und dem Ziel untergeordnet, südostasiatisches Technologie- und Softwarezentrum zu werden.

Junne, *Neue Technologien bedrohen die Exporte der Entwicklungsländer*, in: *Prokla* 60, 15 (1985) 3, und Raphael Kaplinsky, *Electronics-based automation technologies and the onset of systemofacture: implications for Third World industrialization*, in: *World Development*, 13 (1985) 3.

9) Vgl. dazu im einzelnen Jörg Meyer-Stamer, *Fabrik der Zukunft vs. Zukunft der Dritten Welt?*, erscheint in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*.

10) Vgl. Inga Krugmann-Randolf, *Die technologische Wende*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 25 (1984) 6, und „Südostasien: Rückzug der Investoren“, *Wirtschaftswoche (Wiwo)* vom 30. März 1984.

11) Vgl. Jochen Röpke, *The ‚second industrial revolution‘ in Singapore*, in: *Asien*, (1984) 13, S. 51 f.

Ein anderes beliebtes Beispiel ist die Bekleidungsindustrie, die aufgrund der hohen Arbeitsintensität besonders stark von (lohn-)kostenbedingten Auslagerungen betroffen war. Doch haben sich die Prognosen einer Rückverlagerung aufgrund neuartiger mikroelektronikgesteuerter Herstellungsverfahren bislang nicht erfüllt¹²⁾. Im Gegenteil wurden für das bundesdeutsche Bekleidungs-gewerbe noch in jüngerer Zeit weitere kosteninduzierte Standortverlagerungen prognostiziert¹³⁾, und es ist immer noch nicht abzusehen, wann die seit langem in der Entwicklung befindlichen Nähautomaten zur Anwendungsreife gelangen¹⁴⁾.

Die Elektronikindustrie: Kein Beleg für die Rückverlagerungsthese

Noch vor der Bekleidungsindustrie war die Halbleiterindustrie aufgrund ihrer hohen Arbeitsintensität der Pionier der Auslagerung nach Billiglohnstandorten¹⁵⁾. In der Folgezeit war zwar (in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre) „in den klassischen Exportländern Südostasiens... eine Stagnationsphase ohne nennenswerte Neuinvestitionen“¹⁶⁾ festzustellen, die jedoch nicht von Rückverlagerungen geprägt war. Vielmehr sind seitdem vier verschiedene Trends auszumachen¹⁷⁾:

- Investitionen zwischen den wichtigsten OECD-Ländern;
- Produktionsverlagerungen vom Zentrum an die Peripherie der OECD-Region (v. a. Irland, Schottland und Wales);
- Rationalisierungs- und (kapitalintensivere) Neuinvestitionen in den traditionellen Dritte-Welt-Standorten;
- Produktionsverlagerungen zu neuen Billiglohnstandorten in den Philippinen, Thailand, Indonesien, der Karibik, China, Indien und Sri Lanka.

Dahinter verbirgt sich vor allem die Auflösung der herkömmlichen Trennungslinie zwischen technologisch anspruchsvollen und mit hoher Wertschöpfung verbundenen Investitionen in der OECD-Region und der Verlagerung der weniger

anspruchsvollen, arbeitsintensiven Fertigungssegmente in die Dritte Welt: Zunehmend werden modernste Automatisierungssysteme auch in Dritte-Welt-Standorten eingesetzt und überdies alle Schritte der Produktion ausgelagert. Gründe dafür sind¹⁸⁾:

- ein mittlerweile entstandenes Potential qualifizierter Fachkräfte, die zu weit niedrigeren Löhnen als entsprechendes Personal in den Industrieländern beschäftigt werden können;
- die Möglichkeit einer intensiveren Auslastung der extrem teuren und zudem schnell veraltenden Maschinerie rund um die Uhr, die aufgrund tarifvertraglicher Regelungen in zahlreichen (v. a. westeuropäischen) Industrieländern nicht möglich ist;
- minimale Umwelt- und Arbeitsschutzaufgaben für die keineswegs saubere Chipfertigung;
- die Gefahr, durch den Rückzug aus einem Dritte-Welt-Land den Zugang zu einem potentiellen Wachstumsmarkt zu verlieren.

Auch die Betriebsschließungen, die in der jüngsten Zeit aus Malaysia und Indonesien gemeldet wurden, sind kein Beleg für die Rückverlagerungsthese: Es handelte sich durchweg um Filialen von US-Firmen, die selber aufgrund der verschärften Konkurrenzsituation auf dem Mikrochipmarkt in erheblichen Schwierigkeiten steckten¹⁹⁾.

Demgegenüber gab es in der letzten Zeit eine Reihe von Neuinvestitionen durch Hersteller von Telematikausrüstungen in Asien:

- der US-Konzern AT&T verlegte seine Telefonproduktion aus den USA nach Singapur, um durch die Nutzung von Lohnkostenvorteilen seine Stellung auf dem hart umkämpften US-Telefonmarkt zu verbessern²⁰⁾;
- aufgrund der kurzen Produktzyklen haben Homecomputerhersteller wie Atari und Commodore auf Investitionen in teure automatisierte Fertigungsanlagen verzichtet und statt dessen die arbeitsintensiven Produktionsschritte nach Fernost ausgelagert²¹⁾;
- bei den Investitionen des deutschen Computerkonzerns Nixdorf in Singapur steht neben Kostenaspekten das Ziel der Erschließung des regionalen Marktes im Vordergrund²²⁾;

¹⁸⁾ Ebd., S. 97 ff.

¹⁹⁾ Vgl. „Layoffs by Mostek add to woes of chip makers in Malaysia“, in: Asian Wall Street Journal Weekly (AWSJW) vom 30. September 1985, und „U. S. chip maker plans to close its Indonesian plant“, in: AWSJW vom 10. Februar 1986.

²⁰⁾ „AT & T to make homes phones in Singapore“, in: AWSJW vom 15. Juli 1985.

²¹⁾ David O'Connor, The computer industry in the Third World: policy options and constraints, in: World Development, 13(1985)3, S. 316.

²²⁾ „German quest for greener pastures“, in: Malaysian Business vom 16. Juni 1985.

¹²⁾ Vgl. Fröbel u. a. (Anm. 7), S. 61 u. 293, sowie Kurt Hoffmann, Clothing, chips and competitive advantage: the impact of microelectronics on trade and production in the garment industry, in: World Development, 13(1985)3.

¹³⁾ Vgl. Ulrich Adler/Michael Breitenacher, Bekleidungs-gewerbe: Immer noch Produktionsverlagerung ins Ausland, in: Ifo-Schnelldienst, 37(1984) 25—26.

¹⁴⁾ Vgl. „How underpants by robot could lead a revolution“, in: Financial Times vom 29. Januar 1986.

¹⁵⁾ Vgl. Joseph Grunwald/Kenneth Flamm, The global factory. Foreign assembly in international trade, Washington (D. C.) 1985, S. 15 f.

¹⁶⁾ Dieter Ernst, Mikroelektronik, Automation und die Internationalisierung der Elektronikindustrie — Strategische Implikationen für Entwicklungsländer, in: Mehrwert, (1985) 26, S. 85.

¹⁷⁾ Ebd., S. 85 f.

— ähnliche Motive bewogen die schwedische Kommunikationsgerätefirma Ericsson zu einer Investition in Malaysia²³);

— explizit marktorientiert sind die Bemühungen fast aller großer Computerfirmen um Investitionen in Indien²⁴);

— die Absicht von IBM zum Aufbau einer Produktionsstätte in Südkorea wird von Experten nicht nur als Versuch gesehen, den dort völlig abgeschotteten Computermarkt zu erschließen und die Bemühungen um den Aufbau einer eigenständigen südkoreanischen Computerindustrie zu konterkarieren, sondern zielt nach ihrer Ansicht auch auf den Markt der Zukunft: die VR China²⁵).

Demgegenüber scheinen in der Unterhaltungselektronik-Industrie auf den ersten Blick die Rückverlagerungstendenzen zu überwiegen²⁶). Doch spielen hier neben Kostenerwägungen vor allem die regelmäßig verhängten Marktzutrittsbeschränkungen eine wichtige Rolle; sie veranlassen europäische Firmen zu partiellen Rückverlagerungen und nicht-europäische Hersteller zu Verlagerungen aus Drittstaaten nach Europa.

Automatisierung: Kein Privileg der Ersten Welt

Neben der Vernachlässigung solcher ‚nicht-mikroelektronischer‘ Faktoren übersehen die Verfechter der Rückverlagerungsthese noch einen weiteren wichtigen Tatbestand: Die Anwendung moderner mikroelektronikgesteuerter Fertigungstechnologien ist kein Privileg der Ersten Welt. Nicht nur zahlreiche transnationale Konzerne verfolgen in der Dritten Welt Strategien der Produktionsautomatisierung, sondern auch etliche Regierungen von (fortgeschrittenen) Ländern der Dritten Welt selbst betreiben — zum Teil in Antizipation (vermeintlich) drohender Rückverlagerungen — eine Politik, die die Einführung moderner Fertigungstechnologien zum Ziel hat:

— VW do Brasil setzt Schweißroboter und ein fahrerloses Transportsystem ein; ein Zuliefersystem nach dem „just in time“-Prinzip ist geplant²⁷);

²³) „Europe hangs on to its long telephone lead“, in: Far Eastern Economic Review (FEER) vom 31. Oktober 1985.

²⁴) Vgl. u. a. „U. S., European computer makers battle for toehold in blossoming India market“, in: AWSJW vom 4. November 1985.

²⁵) „Korean companies vexed by IBM's plan to produce personal computers there“, in: AWSJW vom 24. Juni 1985.

²⁶) Vgl. „Klein-Korea in Krefeld“, in: Wiwo vom 30. August 1985.

²⁷) Reinhard Doleschal, Zur internationalen Reorganisation der Produktions- und Absatzkonzepte im Volkswagenkonzern, in: Mehrwert, (1985) 26, S. 55f.

— eine Reihe südkoreanischer Großkonzerne wendet Roboter nicht nur an, sondern beginnt auch mit ihrer Produktion²⁸);

— in der südkoreanischen Schiffbauindustrie werden seit einiger Zeit einfache CAD/CAM-Systeme angewandt, und die Einführung fortschrittlicher integrierter Systeme steht bevor²⁹);

— in Malaysia wird die Automatisierung der Chipproduktion durch Steuererleichterungen gefördert, womit man hofft, drohenden Betriebs-schließungen und Abwanderungen begegnen zu können³⁰);

— in Singapur schließlich wird die Automation nicht nur durch die bereits erwähnte (und mittlerweile partiell wieder aufgegebenen) Hochlohnpolitik, sondern auch durch direkte Zuwendungen gefördert, wobei ein besonderes Gewicht auf die Anwendung von CAD/CAM-Systemen gelegt wird³¹).

Diese Beispiele lassen deutlich werden, wie künstlich die der Rückverlagerungsthese zugrundeliegende Alternative zwischen Auslagerung und Automatisierung ist.

Informationstechnologie und neue Formen der Auslagerung

Daneben darf nicht vergessen werden, daß durch die Nutzung der Informationstechnologie nicht nur bestehende „Global Sourcing“-Netze optimiert, sondern auch neue Felder für Auslagerungen geöffnet werden: Die Optimierung internationalisierter Produktion geschieht vor allem durch die Nutzung des grenzüberschreitenden Datenverkehrs³²), der die Zentralisierung von Managemententscheidungen, der Buchhaltung sowie der Forschung und Entwicklung ermöglicht. So kann in der Buchhaltung durch einen schnelleren und einfacheren Überblick über die verschiedenen Kontenstände die Nutzung brachliegender Liquidität verbessert werden³³). In der Forschung und Entwicklung kann durch permanenten Datenaustausch Doppelparbeit vermieden werden.

²⁸) „A growth market for robots in newly industrialized Korea“, in: Asian Business (AB), June 1983, und „Now it's Korea's turn in the robot market“, in: Electronics vom 24. Juni 1985.

²⁹) Suk Chang, On the application of CAD/CAM in shipbuilding in Korea, Wien 1984 (UNIDO/ID/WG.413/15), (CAD/CAM = Computer Aided Design/Computer Aided Manufacturing).

³⁰) „Malaysia: Top shipper of discrettes“, in: Electronics Week vom 29. April 1985.

³¹) „Singapore heads for factory automation“, in: AB, December 1985, und „Taking the hi-tech road“, in: Singapore Business, April 1985.

³²) Vgl. Jörg Meyer-Stamer/Klaus-D. Oelmann, Auf dem Weg zur Weltinformationsgesellschaft? Neue Medien und die Dritte Welt, in: Blätter des iz3w, (1985) 123, S. 19.

³³) Vgl. Udo Hielscher, Electronic Banking, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 55 (1985) 5, S. 485ff.

Neue Formen der Auslagerung entstehen in arbeitsintensiven Sparten, die mit der Verbreitung der Informationstechnologie entstanden sind: der Eingabe von Daten in Computersysteme und der Softwareproduktion.

Die Auslagerung der Dateneingabe ist, wie die folgenden zwei Beispiele zeigen, in den USA eine durchaus geläufige Strategie zur Kostenreduzierung;

— „American Airlines Inc. hat ihren Dateneingabe-Betrieb Tulsa/Oklahoma stillgelegt und läßt diese Arbeiten jetzt von 200 Mitarbeitern auf der Insel Barbados ausführen, zu Stundenlohnkosten von vier bis fünf Mark. Die Daten werden per Satellit an die Zentrale in Tulsa übergeben. Die niedrigen Lohn- und Grundstückskosten in der Dritten Welt haben auch die Satellite Date Corporation dazu veranlaßt, die personalintensive Dateneingabearbeit nach Barbados zu verlegen. Ergebnis: Die Gesellschaft bezahlt für diese Arbeit auf Barbados weniger, als sie nur für die Büromiete in New York zu zahlen hätte.“³⁴⁾

— Der amerikanische Online-Datenbankanbieter Mead Data speichert in seinen Datenbanken Nexis und Lexis nicht nur bibliographische Hinweise auf Zeitungsartikel bzw. juristische Urteile und Fachartikel, sondern auch Volltexte. Diese werden — sofern sie nicht computergesetzt und damit direkt speicherbar waren — von Datatypistinnen in Taiwan und auf den Philippinen in Computer eingegeben³⁵⁾.

Neben dieser nur geringe Qualifikationen erfordernden Tätigkeit wird zunehmend die sehr viel anspruchsvollere Softwareproduktion an Drittwelt-Standorten durchgeführt:

— In Singapur ist eine Reihe von Niederlassungen transnationaler Computerfirmen, aber auch von spezialisierten Softwarefirmen aus Industrieländern gegründet worden. Davon ist ein Teil als Auslagerung im eigentlichen Sinne zu verstehen; der größere Teil zielt auf den lokalen oder regionalen Markt³⁶⁾.

— In Indien existiert demgegenüber eine staatliche Förderungspolitik zum Aufbau explizit exportorientierter Software-Entwicklungszentren in freien Produktionszonen. Dort haben sich nicht nur Computerhersteller wie Burroughs oder Texas Instruments, sondern auch Anwender wie die Citibank niedergelassen³⁷⁾.

³⁴⁾ Eike Ballerstedt, Telearbeit, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 32(1985)3, S. 220.

³⁵⁾ Vgl. „Life will be different when we're all on-line“, in: Fortune vom 4. Februar 1985.

³⁶⁾ Vgl. „Singapore casts lot with software“, in: Electronics Week vom 6. Mai 1985.

³⁷⁾ Vgl. zuletzt „Planet computer“, in: Forbes vom 24. Februar 1986.

— Einzelne Fälle exportorientierter Softwareentwicklung sind ferner aus Israel³⁸⁾ und Taiwan³⁹⁾ bekannt.

Zwar ist wenig wahrscheinlich, daß sich diese Art von Auslagerungen in quantitativ signifikantem Maßstab durchsetzt — dazu sind die Ausbildungskosten zu hoch und die Ausbildungszeit zu lang⁴⁰⁾, zumal sich der Prozeß der Industrialisierung der Softwareproduktion weiter fortsetzt. Es ist kein Zufall, daß Offshore-Programmierung heute in Ländern stattfindet, die entweder einen beträchtlichen Stand an unterbeschäftigten Akademikern und/oder frühzeitig die informationstechnologische Entwicklung rezipiert haben⁴¹⁾. Gleichwohl ist der Hinweis auf die Existenz solcher Phänomene wichtig — als Indiz dafür, daß der Einsatz der Informationstechnologie durchaus andere technikorientierte Szenarios zuläßt als diejenigen, mit denen die Verfechter der Rückverlagerungsthese operieren.

Was bleibt von der Rückverlagerungsthese?

Wenn die Mikroelektronik die absoluten (Lohn-) Kostenvorteile der Entwicklungsländer⁴²⁾ hinfällig werden läßt und trotzdem kein Rückverlagerungstrend festzustellen ist, weist dies zurück auf die theoretische Grundlage der Rückverlagerungsthese und damit letztlich auf die Unzulänglichkeit der Theorien der internationalen Arbeitsteilung⁴³⁾. Die Industrialisierung in Ländern der Dritten Welt, die den Kern der „neuen internationalen Arbeitsteilung“ ausmacht, ist bei weitem nicht nur die von den Urhebern dieses Terminus beschriebene „weltmarktorientierte (Teil-)Industrialisierung“⁴⁴⁾. Vielmehr verbirgt sich hinter der neuen internationalen Arbeitsteilung, die nur zum Teil durch die Analyse internationaler Warenströme zu erfassen ist, das selbst durch Verschuldungskrisen und Protektionismus nicht zu verhindernde Entstehen ‚autozentrierter‘ Volkswirtschaften in Ländern wie Brasilien⁴⁵⁾,

³⁸⁾ Vgl. „Israeli software industry“, in: The Israel Economist, July 1985.

³⁹⁾ Vgl. O'Connor (Anm. 21), S. 321.

⁴⁰⁾ Vgl. Atul Wad, Microelectronics: implications and strategies for the Third World, in: Third World Quarterly, 4(1982)4, S. 684.

⁴¹⁾ So auch Carlos M. Correa, Trends in commercialization of software in developing countries, Wien 1985 (UNIDO/IS. 574), S. 30ff.

⁴²⁾ Diese und nicht die komparativen Kostenvorteile im Ricardo'schen Sinne sind im allgemeinen gemeint, wenn über den Verlust von Vorteilen spekuliert wird.

⁴³⁾ Vgl. Werner Kamppeter, Entwicklung der Weltwirtschaft und internationale Arbeitsteilung — Über die Kluft zwischen Theorie und Empirie, in: Mehrwert, (1985) 26.

⁴⁴⁾ Fröbel u. a. (Anm. 7), S. 36.

⁴⁵⁾ Vgl. Thomas Hurtienne, Wirtschaftskrise, internationale Verschuldung und Entwicklungspotentiale in Lateinamerika, in: Prokla 59, 15(1985)2.

Taiwan und Südkorea⁴⁶⁾ — jene Länder, die einen großen Teil des industriellen Potentials der Dritten Welt auf sich vereinigen.

Daß Veränderungen im Investitionsverhalten transnationaler Konzerne — denn nur dadurch könnte sich der Rückverlagerungstrend manifestieren — die Deindustrialisierung dieser Länder zur Folge hat, ist allein schon aufgrund der sehr unterschiedlichen Bedeutung ausländischer Investitionen für sie wenig wahrscheinlich⁴⁷⁾. Davon abgesehen symbolisieren z. B. die Betriebsschließungen europäischer Unterhaltungselektronikfirmen in Fernost nicht das Ende der neuen Internationalen Arbeitsteilung, sondern ganz im Gegenteil deren Fortsetzung — bedrängen doch Firmen aus Schwellenländern die alteingesessenen europäischen und US-amerikanischen Anbieter nicht mehr nur auf dem Bekleidungs- und Spielzeug-, sondern auch auf dem Unterhaltungselektronikmarkt. Daß insbesondere die erfolgreichen „4 kleinen Tiger“ (Hongkong, Taiwan, Südkorea, Singapur) auf die Rolle von Rohstoffexporteuren zurückgeworfen werden, ist angesichts dieses Trends wenig wahrscheinlich.

Demgegenüber sind die potentiellen Auswirkungen der Mikroelektronik für Versuche autozentrierter Industrialisierung in anderen Ländern — insbesondere den Schwellenländern der zweiten Generation⁴⁸⁾ — ebenso vielfältig wie widersprüchlich⁴⁹⁾. Eine der theoretischen Möglichkeiten ist eine Begünstigung des Aufbaus von Industrien, die sich daraus ergeben könnte, daß mikroelektronikgestützte flexible Fertigungssysteme (FFS) den Zwang zur Massenproduktion hinfällig und damit binnenmarktorientierte Industrialisierung auch in kleinen Ländern möglich werden

lassen⁵⁰⁾ — eine These, die an Plausibilität gewinnen würde, wenn der mitunter prognostizierte kapitalsparende Effekt der Mikroelektronik hinzukäme. Gegenwärtig erscheint das eine wie das andere jedoch als Utopie: Alle bisherigen Experimente mit flexiblen Fertigungssystemen haben gezeigt, daß sie *erstens* extrem teuer in der Anschaffung sind, *zweitens* einen hohen Arbeitsaufwand bei der Planung, Aufstellung und Inbetriebnahme erfordern und *drittens* von zweifelhafter Rentabilität sind; in Befragungen bei europäischen FFS-Anwendern wurden zumindest Faktoren wie erhöhte Flexibilität bei Nachfrageschwankungen, Reduzierung der Durchlaufzeit und Qualitätssteigerungen gegenüber Rentabilitätsabwägungen hervorgehoben^{50a)}. FFS sind eine hochkomplexe, teure Technologie, die nicht zufällig in der Rüstungsproduktion ihren wichtigsten Anwendungsbereich hat — einem Sektor, wo Kostenüberlegungen eine eher geringe Rolle spielen. Gegenwärtig spricht wenig dafür, daß FFS in absehbarer Zeit die industrielle Massenproduktion ablösen werden.

Der für die übersehbare Zukunft wahrscheinlichere Effekt ist eine Erschwerung von Versuchen einer Entwicklung durch (arbeitsintensive) Industrialisierung, der sich aus den weitgehend unumstrittenen arbeitssparenden Effekten der Mikroelektronik ergibt. Somit ist eher eine Zementierung der gegenwärtigen „neuen“ internationalen Arbeitsteilung durch die Mikroelektronik zu erwarten⁵¹⁾: Die Industrialisierung weniger Schwellenländer kann sich fortsetzen, der Versuch von Schwellenländern der zweiten Generation und anderen Ländern jedoch, in ihre Fußstapfen zu treten, ist wenig erfolversprechend.

II. High-Tech-Industrien in der Dritten Welt

Eine der Kernthesen der Dependencia-Ansätze war diejenige von der technologischen Abhängig-

keit der Dritten Welt, welche eigenständige Industrialisierungsversuche, zumal im Bereich der Spitzentechnologie, unmöglich mache. Auch wenn diese These — etwa im Hinblick auf die weltweit höchst ungleiche Verteilung wissenschaftlich-technischer Ressourcen — einiges für sich hat, gilt sie offenbar nicht allgemein. Schließlich haben einige Länder der Dritten Welt eigenständige (d. h. nur in begrenztem Umfang von ausländischem Kapital und Know-how abhängige) Industriezweige gerade im High-Tech-Bereich aufbauen können. Speziell in Brasilien, Südkorea, Taiwan und Singapur hat die staatliche Förderung dieser Branche unbestreitbare Erfolge gezeitigt.

⁴⁶⁾ Vgl. Ulrich Menzel, In der Nachfolge Europas. Autozentrierte Entwicklung in den ostasiatischen Schwellenländern Südkorea und Taiwan, München 1985.

⁴⁷⁾ Vgl. Detlev Haude, Transnationale Unternehmen, Industrialisierung in der Peripherie und kapitalistische Entwicklung, in: Peripherie, 6 (1985) 21, S. 12.

⁴⁸⁾ Vgl. Ralf M. Mohs, Can the second generation succeed?, in: Intereconomics, 20 (1985) 1.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu allgemein John Bessant/Sam Cole, Stacking the chips. Information technology and the distribution of income, London 1985.

⁵⁰⁾ So Carlota Perez, Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries, in: World Development, 13 (1985) 3.

^{50a)} Vgl. Raymond Shah, Flexible Fertigungssysteme in Europa: Erfahrungen der Anwender, in: VDI-Z, 127 (1985) 17.

⁵¹⁾ Vgl. auch Klaus Eßer, Wird durch Mikroelektronik die internationale Arbeitsteilung so nachhaltig verän-

dert, daß der ‚relative Vorteil‘ der Entwicklungsländer hinfällig wird?, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Politik und die Macht der Technik, Opladen 1986.

Brasilien

In Brasilien betreiben staatliche Behörden seit Beginn der siebziger Jahre den Aufbau einer eigenständigen Computerindustrie⁵²). Ausgehend vom militärischen Bedarf wurde seit Mitte der siebziger Jahre eine „nationale Informatikpolitik“ formuliert und umgesetzt. Durch die Abschottung des Binnenmarkts wurden die Voraussetzungen für das Entstehen einer nationalen Mini- und Mikrocomputerindustrie gelegt, während der Markt für Großcomputer den brasilianischen Tochterunternehmen transnationaler Konzerne überlassen wurde. Die erfolgreiche „Marktreservierungspolitik“ wurde im Oktober 1984 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und für weitere acht Jahre verlängert — allen Pressionsversuchen ausländischer Firmen und Regierungen zum Trotz.

Unter dieser Protektion ist mittlerweile eine lebensfähige Computerindustrie — rd. 200 Firmen mit insgesamt ca. 22 000 Beschäftigten — entstanden, deren Binnenmarktanteil 1985 erstmals über 50 % lag und die konstant hohe Wachstumsraten aufweist. Probleme ergeben sich — neben fortgesetztem politischen Druck vor allem durch die US-Regierung — insbesondere durch die Importabhängigkeit bei Mikrochips. Dem Aufbau einer eigenständigen Chipindustrie soll daher in der nächsten Zeit verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Südkorea

Genau dies ist der Schwerpunkt der südkoreanischen High-Tech-Strategie, aufgrund derer die vier größten Unternehmenskonglomerate seit Beginn der achtziger Jahre mehrere hundert Millionen Dollar in den Aufbau von Mikrochipindustrien investiert haben⁵³). Im Gegensatz zur brasilianischen Computerindustrie, die kaum die Binnennachfrage befriedigen und daher an Exporte (noch) nicht denken kann, waren diese Investitionen primär weltmarktorientiert. Dabei hatten die südkoreanischen Firmen das Pech, genau in dem Moment mit ihren Chips auf den Markt zu kommen, als die Preise infolge eines Überangebots auf ein Sechstel des ursprünglichen Wertes sanken, so daß die Investitionen bislang gewaltige Zuschuß-

⁵²) Vgl. Fabio Stefano Erber, The development of the 'electronics complex' and government policies in Brazil, in: World Development, 13 (1985) 3; ders., Microelectronics policy in Brazil, in: ATAS Bulletin, (1985) 2; Paulo Bastos Tigre, Technology and competition in the Brazilian computer industry, London 1983.

⁵³) Vgl. Kilnam Chon, State-of-the-art-series on microelectronics, No. 3: Republic of Korea, Wien 1984 (UNIDO/IS.490); Yun Choon-Sik, High technology industries in Korea, in: Monthly Review (Korea Exchange Bank), 19 (1985) 5; Karen Berney, The four dragons rush to play catch-up game, in: Electronics Week vom 6. Mai 1985; sowie zuletzt „Korea, Taiwan choose different tracks in race to build high-tech businesses“, in: AWSJW vom 21. April 1986.

geschäfte waren. Jedoch spricht einiges dafür, daß sich dieser Tatbestand in der nächsten Zeit ändern wird: Die Chippreise steigen wieder, und die inländische Nachfrage gewinnt an Bedeutung, weil nicht nur die (in der letzten Zeit kräftig expandierende) Computerproduktion, sondern auch die Unterhaltungselektronik-, Automobil- und Schiffsproduktion zunehmend mikroelektronische Bauelemente nachfragen.

Taiwan

Ähnlich exportorientiert wie die südkoreanische Industrie, jedoch mit einer anderen Produktorientierung, agiert die taiwanesischen High-Tech-Industrie⁵⁴). Ihre Grundlage legten jene ‚Garagenproduzenten‘, die unerlaubt amerikanische Mikrocomputer nachbauten und dabei das Know-how erwarben, auf dem sie nach der Verkündung der staatlichen Förderungspolitik für ihren Sektor aufbauen konnten. Heute sind taiwanesischen Firmen als Lohnproduzenten für internationale Computerkonzerne, zunehmend aber auch als eigenständige Anbieter für Mikrocomputer und Peripheriegeräte aktiv. Diese Produkte stellen mittlerweile einen erheblichen Teil der taiwanesischen Exporte.

Singapur

Die Industrialisierung dieses südostasiatischen Stadtstaates war stets weit mehr als irgendwo sonst auf ausländische Investitionen angewiesen. Daran hat sich seit der Verkündung der High-Tech-Politik nichts geändert. Im Gegenteil: Anfangs sah es so aus, als würde Singapurs High-Tech-Industrie unverändert aus Montagebetrieben transnationaler Konzerne aus dem Computerbereich und den benachbarten Branchen bestehen. Mittlerweile wird jedoch deutlich, daß dies nur ein Teilaspekt ist, trägt doch die Schwerpunktsetzung auf ‚wissensintensive‘ Zweige erste Früchte; u. a. hat es in der letzten Zeit den Aufbau einer Reihe von Software-Entwicklungsbüros sowie von Ausbildungsstätten für Computer-, CAD/CAM- und ähnliche Fachleute gegeben⁵⁵).

High-Tech-Industrien: Notwendigkeit oder prestigeträchtiger Luxus?

Auch wenn der Prestigeaspekt in keinem Fall von der Hand zu weisen ist — in jedem der bisher genannten Länder hat die High-Tech-Strategie ihre ökonomische Rationalität:

⁵⁴) Vgl. Don Shapiro, Taiwan: Looking beyond low-tech assembly, in: Electronics Week vom 6. Mai 1985; sowie „Korea, Taiwan . . .“ (Anm. 53).

⁵⁵) Vgl. „Singapore . . .“ (Anm. 36); sowie United Nations Center on Transnational Corporations, Transnational corporations in the international semiconductor industry, New York 1986, S. 398 ff.

— zur Diversifizierung des Exportproduktespektrums (Südkorea, Taiwan, Singapur) — ein angesichts des grassierenden Protektionismus zunehmend wichtig werdender Faktor;

— zur Entlastung der Handelsbilanz (Brasilien, Südkorea) — ein Aspekt, der besonders bei hochverschuldeten Ländern seine Bedeutung hat;

— allgemein zur Erweiterung der ‚Autozentrierung‘ um einen Industriezweig, dessen Bedeutung nach allgemeiner Einschätzung in den kommenden Jahren noch erheblich zunehmen wird.

Demgegenüber sind die negativen Auswirkungen zu relativieren. Natürlich sind die arbeitssparenden Effekte der Mikroelektronik gerade für ein Land wie Brasilien alles andere als erstrebenswert. Doch bewegen sich derartige Folgen des Einsatzes der Mikroelektronik quantitativ in sehr viel kleineren Dimensionen als diejenigen Arbeitsplatzverluste, die sich etwa aus der Rezession der Jahre 1981—1983 ergaben. Gleiches gilt für die anderen Länder; kontraproduktive Folgen der High-Tech-Industrialisierung resultieren (insbesondere dann, wenn diese exportorientiert ist) aus einem anderen Zusammenhang: Der scharfe Konkurrenzkampf auf den noch vergleichsweise wenig segmentierten und vermachteten Märkten der Informationstechnologie läßt gerade in diesem Produktbereich die internationale Konkurrenzfähigkeit zur alles beherrschenden Maxime werden. Entsprechend gering sind — unter der Voraussetzung einer Preiskonkurrenz, die über Niedriglöhne auf die Arbeiterschaft abgewälzt wird — die binnenwirtschaftlichen Impulse, die von einer solchen Entwicklungsstrategie ausgehen. Hier — und nicht bei den direkten Arbeitplatzeffekten des Mikroelektronikeinsatzes — liegt ihre Problematik für die sozialen Verhältnisse in den Ländern (nicht nur) der Dritten Welt. Doch dieses Dilemma ist nicht auflösbar, sondern untrennbar mit der gewählten Entwicklungsstrategie verbunden.

Zur Übertragbarkeit der High-Tech-Strategien

Allerdings deutet vieles darauf hin, daß die vier oben genannten Beispiele vorerst Einzelfälle bleiben werden. So waren die Versuche der mexikanischen und argentinischen Regierung, in der Nachfolge Brasiliens eigene Informatikpolitiken zu formulieren, nicht von Erfolg gekrönt⁵⁶⁾. Im Gegensatz zu Brasilien, dessen Abschottung des Mini-computermarktes aufgrund der Neuheit dieses

⁵⁶⁾ Vgl. Hugo Nochteff, Government policies for the data processing industries in Argentina, Brazil and Mexico, Wien 1985 (UNIDO/ID/WG.440/7); sowie Ludger Schmitz, Mikroelektronik und Dritte Welt, unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Computern in Entwicklungsländern, Diplomarbeit, Marburg 1985.

Produkts gegen vergleichsweise geringeren Widerstand durchgesetzt werden konnte, stießen die beiden anderen Länder zu Beginn der achtziger Jahre auf längst etablierte Märkte, von denen sich die ausländischen Anbieter nicht ohne weiteres ausschließen ließen. Überdies waren die technologischen Voraussetzungen nicht in hinreichendem Maße gegeben, so daß beide Länder heute vor dem Trümmerhaufen gescheiterter High-Tech-Politik stehen: Argentinien verfügt lediglich über wenige Montagewerke ausländischer Computerfirmen⁵⁷⁾, und Mexiko ist ein beliebter Billiglohnstandort für US-Mikrochip- und Computerfirmen⁵⁸⁾. Die schwache Verhandlungsposition der mexikanischen Regierung wird daran deutlich, daß sie im vergangenen Jahr IBM die Errichtung einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft genehmigte⁵⁹⁾.

Gleichwohl ist, wie die Erfahrungen der indischen Computerindustrie zeigen, ein früher Einstieg kein Garant des Erfolges⁶⁰⁾. Obschon sie älter ist als das brasilianische Pendant — die ersten indischen Computerfabriken wurden schon in den sechziger Jahren aufgebaut —, hat sie deren Leistungsstand nie erreicht. Offenbar hat hier die Abschottung des Marktes und der weitgehende Ausschluß ausländischer Firmen⁶¹⁾ kontraproduktiv gewirkt: Fehlender Technologietransfer und geringe Konkurrenz haben den Innovationsdruck eher gering ausfallen lassen. Die vorübergehende Öffnung des Computermarktes nach der Amtsübernahme Rajiv Gandhis zeigte allerdings, daß das Potential der indischen Computerindustrie beachtlich ist: Binnen kurzem konnte durch selektive Kooperationen mit ausländischen Firmen der technologische Abstand drastisch reduziert werden⁶²⁾. Insofern ist der seit kurzem eingeschlagene Kurs „selektiver Dissoziation“ möglicherweise der goldene Mittelweg, der der indischen Computerindustrie „brasilianische“ Chancen eröffnet.

Daß eine schlichte Liberalisierung allein nicht der Schlüssel zum Erfolg ist, zeigt das Beispiel der

⁵⁷⁾ Vgl. „Computer hardware market is growing“, in: Latin America Regional Reports Southern Cone, 7 March 1986, RS-86-02.

⁵⁸⁾ Vgl. „Computer makers head south of the border for new markets“, in: Electronics vom 8. Juli 1985.

⁵⁹⁾ Normalerweise liegt die Obergrenze für ausländische Beteiligungen bei 49 %.

⁶⁰⁾ Vgl. Joseph Grieco, Between dependency and autonomy: India's experience with the international computer industry, in: International Organization, 36(1982)3; sowie Suraj Maj Agarwal, Electronics in India: past strategies and future possibilities, in: World Development, 13(1985)3.

⁶¹⁾ IBM verließ 1978 das Land, weil es sich weigerte, den Anteil an der indischen Tochterfirma auf die verlangten 40 % zu reduzieren.

⁶²⁾ Vgl. „India's computer industry steps into the modern age“, in: AWSJW vom 34. März 1986.

Volksrepublik China. Die dortige Informations-technikindustrie ist zum großen Teil im embryonalen Stadium⁶³): Zwar werden die weitaus meisten Teile und Geräte selber hergestellt, jedoch ist der technische Rückstand erheblich und die Produktionsquantität zu gering, um die Binnennachfrage zu decken. Mit der Öffnung des chinesischen Marktes ging daher eine Computer- und Komponentenimportflut einher, die die chinesische Regierung schließlich zu einem absoluten Computerimportverbot veranlaßte — als nämlich deutlich wurde, daß die eingeführten Geräte in den wenigsten Fällen dem Bedarf, den Fähigkeiten der Bediener und den Kenntnissen der Wartungsspezialisten angemessen waren⁶⁴). Folgerichtig wird die Koordination der Computerpolitik und ein Ausbau der eigenen Produktionskapazitäten angestrebt.

Gleichwohl ist die VR China als „Zukunftsmarkt“ immer noch in einer sehr viel besseren Position (z. B. bei Verhandlungen mit transnationalen Konzernen) als Länder wie Malaysia. Dieses Land ist nachgerade prototypisch für die negativen Effekte einer Strategie, die überwiegend auf ausländische Investitionen setzt⁶⁵): Geringe binnenwirtschaftliche Kopplungseffekte stehen der Ausbeutung gering qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte gegenüber; der Technologie- und Wissenstransfer tendiert gegen Null, während die Anfälligkeit gegenüber Schwankungen auf den Absatzmärkten besonders groß ist. Mithin ist es für Malaysia durchaus ein bitterer Lorbeer, der Welt größter Exporteur elektronischer Bauelemente zu sein⁶⁶).

III. Neue Entwicklungschancen oder neue Abhängigkeiten durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien?

Lange bevor die High-Tech-Industrialisierung von Ländern der Dritten Welt auf der Tagesord-

Differenzierung von Abhängigkeiten und Differenzierung zwischen Ländern

Die Beispiele erfolgreicher High-Tech-Strategien lassen Zweifel aufkommen an pauschalen Thesen von *der* technologischen Abhängigkeit *der* Dritten Welt⁶⁷). Durch die intelligente Nutzung der Konkurrenz zwischen verschiedenen Anbietern aus der Ersten Welt sowie durch den Gebrauch des „unkonventionellen Technologietransfers“⁶⁸) vermochten einige Länder selbst im Bereich fortgeschrittenster Technologie industrielle Fertigungslinien aufzubauen. Jedoch wird deutlich, daß jeder erfolgreiche Fall ein durch das Zusammentreffen „richtiger“ Politik und bestimmter Rahmenbedingungen ermöglichter Einzelfall ist, aus dem sich kaum allgemeine Empfehlungen ableiten lassen⁶⁹).

Der gegenwärtige Stand der Mikroelektronikindustrie in der Dritten Welt spiegelt die allgemeinen Entwicklungstendenzen wider: In einigen wenigen Ländern, die erfolgreiche Entwicklungsprozesse durchlaufen haben, existieren heute fortgeschrittene Mikroelektronik- bzw. Computerindustrien; in einer Reihe von Ländern, die typische peripherkapitalistische Strukturen aufweisen, gibt es High-Tech-Industrien allenfalls in Exportproduktionszonen, unvermittelt mit der übrigen Volkswirtschaft, als Montagebetriebe transnationaler Konzerne. Während einige fortgeschrittene Schwellenländer ihre Industriestruktur weiterentwickeln und damit ihre Abhängigkeiten reduzieren können, sehen sich die Schwellenländer der zweiten Generation in einer vertieften technologischen Abhängigkeit und auf ihre Funktion als Billiglohnstandort zurückgeworfen.

⁶³) Vgl. Takashi Uehara, Computers in China, in: China Newsletter, (1985) 55 u. 56; sowie James B. Stepanek, Microcomputers in China, in: China Business Review, 11 (1984) 3.

⁶⁴) Vgl. „China's great leap for computers“, in: International Herald Tribune vom 12. Mai 1985; „Suddenly the party's over for foreign computer sales“, in: Business Week vom 8. Juli 1985; sowie „China spree leaves many computers idle“, in: Journal of Commerce vom 29. Mai 1985.

⁶⁵) Vgl. dazu allgemein United Nations Center on Transnational Corporations (Anm. 55), S. 359 ff.

⁶⁶) Vgl. „Top shipper of discretos“, in: Electronics Week vom 29. April 1985; und „Penang road to growth on shifting foundations“, in: FEER vom 19. September 1985.

⁶⁷) So z. B. Cees Hamelink, Informationstechnologie im Nord-Süd-Konflikt, in: Jörg Becker/Reiner Steinweg

nung stand, wurde in verschiedenen Foren darüber diskutiert, ob nicht durch den Einsatz neuer Informations- und Kommunikations-(I+K-)Technologien eine Beschleunigung der Entwicklung durch den Einsatz z. B. von Computern und Kommunikations- bzw. Fernerkundungssatelliten möglich sei. Heute ist der Einsatz dieser Technologien alltäglich geworden. Mithin ist es an der Zeit, die Strukturen zu analysieren, die sich dabei herausgebildet haben, um zu einer empirisch fundierten Beantwortung der Frage: „Entwicklungsbeschleunigung oder neue Abhän-

(Red.), Medienmacht im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt 1984.

⁶⁸) Vgl. Jörg Meyer-Stamer, Mikroelektronik, Internationale Arbeitsteilung und Differenzierung der Dritten Welt, in: Blätter des iz3w, (1985) 130, S. 22.

⁶⁹) Vgl. O'Connor (Anm. 21).

gigkeiten durch neue I+K-Technologien?“ zu kommen.

Satellitenfernerkundung

Die Satellitenfernerkundung (SFE)⁷⁰⁾, die im zivilen Bereich u. a. für Ernteprognosen, die Erkundung möglicher Lagerstätten von Bodenschätzen sowie für meteorologische und kartographische Zwecke von Bedeutung ist, war stets umstritten. Immerhin stellt es einen Eingriff in die Souveränität eines Staates dar, ohne seine Zustimmung sein Territorium zu erkunden und die Ergebnisse an Dritte weiterzugeben. Daß es trotzdem zu keinen größeren Kontroversen kam, war der klugen Politik der US-Raumfahrtbehörde NASA zu verdanken, die als einzige zivile Fernerkundungssatelliten betrieb („Landsat“): Sie gab die Ergebnisse zu vergleichsweise günstigen Konditionen an jedermann weiter.

Dieser Zustand gehört seit der Privatisierung *Landsats* im letzten Jahr der Vergangenheit an. Zwar ist das SFE-Geschäft derzeit wenig gewinnträchtig — selbst unter Zusicherung eines staatlichen Zuschusses von \$ 250 Mio. war nur ein einziges US-Firmenkonsortium bereit, *Landsat* zu übernehmen⁷¹⁾ —, doch ist die Hoffnung nicht unbegründet, daß sich in diesem Bereich künftig ein lukrativer Markt auftun wird.

Eine der ersten Maßnahmen der privaten *Landsat*-Nachfolgesellschaft *Eosat* war eine Preiserhöhung für jene SFE-Ergebnisse, die vorzugsweise in der Dritten Welt Verwendung finden. Überdies konnte bislang die Befürchtung, daß *Eosat* SFE-Ergebnisse exklusiv an den Meistbietenden verkaufen wird, nicht ausgeräumt werden.

Zwar werden die Länder der Dritten Welt — wie auch die anderen Nachfrager — vorübergehend von der Konkurrenzsituation profitieren, die mit dem Start des ersten französischen Fernerkundungssatelliten *Spot* zu Beginn dieses Jahres entstanden ist. Doch wird *Spot* in absehbarer Zeit *Eosat* als Monopolanbieter ablösen — dann nämlich, wenn deren derzeitiger Satellit seine Arbeit einstellt und ein Nachfolger (über dessen Konfiguration derzeit noch beraten wird) noch nicht gestartet sein wird. Besonders bitter ist diese Situation für jene zahlreichen armen Dritte-Welt-Länder, die über keine eigenen Bodenstationen verfügen, mit denen man (wie Indonesien kürzlich vorführte) Fernerkundungssatelliten auch unbefugt anzapfen kann.

Zahlreiche größere Länder verfügen mittlerweile über derartige Einrichtungen und das einschlä-

⁷⁰⁾ Vgl. im einzelnen Jörg Meyer-Stamer/Klaus-D. Oelmann, Daten für die Verwaltung der Unterentwicklung?, in: epd-Entwicklungspolitik, (1986) 12.

⁷¹⁾ Ursprünglich hatten sich sieben verschiedene Firmen bzw. Konsortien für die Übernahme von *Landsat* beworben.

gige Know-how zur Datenauswertung; einige unter ihnen verfolgen sogar eigene Fernerkundungssatellitenprojekte⁷²⁾. Während diese vergleichsweise finanzkräftigen und technologisch fortgeschrittenen Länder damit einen gesicherten Zugang zu SFE-Daten haben, stehen die weitaus meisten Länder vor der Situation, nur zu drastisch gestiegenen Preisen — wenn überhaupt — an den SFE-Ergebnissen teilhaben zu können. Ihre Abhängigkeit von ausländischem Kapital und Know-how wird dadurch verstärkt.

Satellitenkommunikation

Ähnliche Auswirkungen zeitigt der Privatisierungstrend in der Satellitenkommunikation. Wichtigster Anbieter war bislang die internationale Betreiberorganisation *Intelsat*, die ein weltweit flächendeckendes Netz von Kommunikationssatelliten betreibt. Auch wenn in den Gremien der Organisation die westlichen Industriestaaten, allen voran die USA, dominieren und die unternehmenspolitischen Einflußmöglichkeiten der Dritte-Welt-Länder gering sind⁷³⁾, haben letztere bislang wenig Grund zur Klage. Weil *Intelsat* weltweit gleiche Tarife verlangt, findet de facto eine interne Subventionierung statt: Die Überschüsse aus dem regen Transatlantikverkehr gleichen die Defizite aus, die in den übrigen Weltregionen — insbesondere in der Dritten Welt, wo *Intelsat* zahlreichen Staaten Kapazitäten für die landesinterne Telekommunikation zur Verfügung stellt — anfallen. Folglich sind die Tarife im Transatlantikverkehr weit höher, als ein allein auf diese Route spezialisierter Satellitenbetreiber sie anbieten könnte.

Diese Situation veranlaßte verschiedene US-Firmen, den Betrieb von Kommunikationssatelliten für die Transatlantikroute zu beantragen⁷⁴⁾. Nachdem dies von der Bundeskommission für Kommunikation der USA bewilligt worden ist, steht *Intelsat* vor der Situation, entweder Marktanteile im Transatlantikverkehr zu verlieren oder aber dort die Tarife zu senken. Im einen wie im anderen Fall wird das interne Umverteilungsschema hinfällig — und die Länder der Dritten Welt sind wiederum die Leidtragenden⁷⁵⁾. Die Situation gleicht derjenigen in der SFE: Einige Länder bzw. Regionen besitzen oder planen eigene Satellitensysteme, doch die weitaus meisten ärme-

⁷²⁾ Vgl. „Space scramble for the long view“, in: *South*, 44, June 1984.

⁷³⁾ Vgl. Jörg Becker, Entwicklungsstrategien und Satellitentechnologie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19/83.

⁷⁴⁾ Vgl. Peter Müller, Ungehemmte Marktwirtschaft. Politik der Deregulation: Satellitenkommunikation (*Intelsat*), in: *Medium*, 15 (1985) 6.

⁷⁵⁾ Vgl. „Calling up capital“, *South* 42, April 1984; sowie Mamoru Ohara, Third World defends *Intelsat*, in: *Transnational Data Report*, 8 (1985) 4.

ren Staaten haben die Kosten zu tragen, die den Gewinnen der privaten Satellitenbetreiber gegenüberstehen werden.

Entwicklungsschub durch Video und eigene Satellitensysteme?

Doch selbst hinsichtlich der weniger abhängigen Staaten ist ein kritisches Hinterfragen der Thesen jener Vertreter angebracht, die in der Satellitentechnologie ein ideales Mittel zur Überwindung der Unterentwicklung sehen⁷⁶). Besonders erhellend ist das Beispiel des seit 1976 betriebenen indonesischen Satellitensystems *Palapa*⁷⁷). Zwar ist unbestreitbar, daß gerade in einem Staat wie Indonesien mit seinen 6 000 bewohnten Inseln ein Satellitenkommunikationssystem die kostengünstigste Infrastruktur bereitstellt. Jedoch diente *Palapa* weniger der Befriedigung des Grundbedürfnisses nach Kommunikation als vielmehr

— der Homogenisierung der ethnisch und kulturell überaus heterogenen Bevölkerung durch ein einheitliches, in der Amtssprache gesendetes und durch die freigiebige Verteilung von Fernsehgeräten in seiner Verbreitung gefördertes Fernsehprogramm;

— dem Aufbau einer funktionierenden Kommunikationsinfrastruktur als Voraussetzung für Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen;

— der Verbesserung der militärischen Kommunikation insbesondere im Hinblick auf die Anti-Guerilla-Kriege in abgelegenen Teilen des Inselreichs (Timor, Irian Jaya).

Hauptziel des *Palapa*-Programms war mithin die Stärkung des Zentrums gegenüber den zentrifugalen Kräften. Selbst so vordergründig positive Einrichtungen wie das landesweite satellitengestützte Bildungsfernsehen haben unübersehbare Schattenseiten⁷⁸); z. B. werden auch sie in der Amtssprache und nicht etwa in den jeweiligen regionalen Sprachen und Dialekten verbreitet. Die technische Möglichkeit der Zweiweg-Kommunikation, die in diesem Projekt (als Lehre aus den schlechten Erfahrungen anderer Länder) vorgesehen ist, wird durch die hohe Schülerzahl konterkariert. Hinzu kommen jene Probleme, die generell mit Bildungsprogrammen auf der Grundlage technischer Kommunikationen verbunden sind⁷⁹).

⁷⁶) Zur Kritik dessen vgl. Becker (Anm. 73) sowie Neville D. Jayaweera, Kommunikationssatelliten aus der Sicht der Dritten Welt, in: Jörg Becker u. a. (Hrsg.), Informationstechnologie und internationale Politik, Bonn/Frankfurt 1983.

⁷⁷) Vgl. Klaus-D. Oelmann, Elektronische Medien in Indonesien, in: Blätter des iz3w, (1985) 128.

⁷⁸) Vgl. „Classrooms in orbit“, in: South 64, February 1986.

⁷⁹) Vgl. Jörg Becker, Informationstechnologie in der Dritten Welt, Frankfurt 1984, S. 118ff.

Gleiches gilt für das Medium Video, das sich in Indonesien wie in vielen anderen Ländern explosionsartig verbreitet. Natürlich könnte es theoretisch auch für Bildungszwecke verwandt werden, wie dies in Indien versucht wird⁸⁰). Doch spricht derzeit alles dafür, daß sich beim Video die Geschichte der Verbreitung des Fernsehens wiederholt. Dessen Einführung wurde beispielsweise in den sechziger Jahren in Samoa mit der Absicht legitimiert, „ein darniederliegendes Bildungssystem zu fördern . . . Dabei hat das Bildungsfernsehen auf Samoa durchaus Erfolge erzielt. Diese nehmen sich jedoch bescheiden aus im Vergleich zu den tiefgreifenden kulturellen Veränderungen, die die Konfektionsware des amerikanischen Fernsehens als alltägliche Freizeitbeschäftigung auf den Inseln auslöste“⁸¹). Gleiches wiederholte sich beim indonesischen und auch beim indischen Satellitenfernsehen, wo die Unterhaltungssendungen weitaus populärer waren als die eigentlich im Vordergrund stehenden Bildungsprogramme. Genauso rührt die Popularität von Video aus der Möglichkeit, sonst kaum zugängliche (zumeist illegal kopierte) Filme billig sehen zu können. Der damit verbundene subversive Effekt⁸²) kann die Gefahren durch die Bedrohung der kulturellen Identität kaum ausgleichen⁸³).

Computer zur Armutsbekämpfung?

Wenn auch die — notwendig zentralisierten — Satellitenkommunikationssysteme eher negativ einzuschätzen sind: wie steht es mit den Computern, die doch angeblich für dezentrale Nutzung und überhaupt für den Einsatz in der Dritten Welt prädestiniert sein sollen⁸⁴)?

⁸⁰) Vgl. „India designs educational video kit“, in: Journal of Commerce vom 24. Dezember 1984.

⁸¹) Hansjörg Bessler, Auf dem Weg zur Welt-Medienkultur, in: Lutz Franke (Hrsg.), Die Medienzukunft, Frankfurt 1983, S. 114.

⁸²) Staatliche Zensur läuft hier — im Gegensatz zu allen anderen Medien — ins Leere, was zusätzlich die Attraktivität von Video erklären mag; vgl. Douglas A. Boyd/Joseph D. Straubhaar, Developmental impact of the home video cassette recorder on Third World countries, in: Journal of Broadcasting & Electronic Media, 29 (1985) 1, S. 15.

⁸³) Zum Fall Indiens vgl. „Direkt und erdverbunden“, in: DER SPIEGEL vom 30. September 1985. Daß gleichwohl stets zwischen technischer Eigendynamik und anderen Faktoren zu unterscheiden ist, zeigt das Beispiel Pakistans: Dort ist es weniger der Video-Boom, der von sich aus die überkommene Kultur bedroht, als vielmehr der staatlich aufgepfropfte fundamentalistische Islam. Indem Frauen öffentliche künstlerische Betätigung weitgehend verboten, in die privaten vier Wände jedoch nicht hineinregiert wird, wird der Verlagerung des kulturellen Geschehens vor die heimische Mattscheibe Vorschub geleistet, vgl. „Videocassette boom stalks creative culture“, in: FEER vom 6. März 1986.

⁸⁴) So z. B. Ulf Beyschlag/Klaus Jamin, Datenverarbeitung in der Entwicklungshilfe, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 25 (1984) 2.

Ein Beispiel für die Auswirkungen eines derartigen Computereinsatzes ist das SCAPA-Projekt in Malaysia, wo die Kautschukproduktion der Kleinbauern effizienter gestaltet werden soll⁸⁵). Dieses Projekt ist nachgerade ein Paradebeispiel technokratischer Entwicklungspolitik: Planung und Entscheidung werden an die Computer bzw. die sie bedienenden Experten delegiert. Die Bauern büßen damit ihre Eigenständigkeit und Entscheidungsfreiheit weitgehend ein: Folgen sie nicht den Empfehlungen der Berater, werden sie aus dem Projekt ausgeschlossen. Sie haben keine Alternative zur Kautschukproduktion; ihre Weiterbildung ist im Rahmen des Projekts nicht vorgesehen. Folgen sie den Anweisungen getreulich, ändert dies nichts daran, daß sie (und nicht etwa der Projektträger) weltmarktinduzierte Preisschwankungen für Kautschuk zu tragen haben. Mithin ähnelt die Situation der Bauern „eher der von Landarbeitern einer zentral gelenkten staatlichen Großfarm, deren Risiko von den Arbeitern getragen wird, als der selbständiger Unternehmer“⁸⁶). Wenn somit das Entstehen eines kapitalintensiven exportorientierten Agrobusiness das Resultat des Computereinsatzes in der Landwirtschaft ist, kann von einem grundbedürfnisorientierten Ansatz wohl nicht die Rede sein.

Geht man davon aus, daß die Situation in anderen Projekten nicht grundlegend anders ist⁸⁷), ist gegenüber dem Einsatz der neuen I + K-Technologien zur ländlichen Armutsbekämpfung größte Skepsis angebracht. Daß ein Computer für sich genommen ein Musterbeispiel angepaßter Technologie ist, sei dabei unbestritten. Jedoch entfaltet sich sein gesamtes Potential erst bei der Nutzung im weitverzweigten System, ganz abgesehen davon, daß eine Reihe infrastruktureller Voraussetzungen für seine Nutzung unabdingbar sind. Mithin ist es zumindest verkürzt, allein auf den Mikrocomputer abzuheben, der für weniger als tausend Mark für umfassende Ziele genutzt werden kann⁸⁸). Hinzu kommen in jedem Fall die Kosten für ein zuverlässiges Stromversorgungssystem und eine funktionierende Kommunikationsinfrastruktur — womit wir wieder bei einigen Grundproblemen der ‚Unterentwicklung‘ angekommen wären. Offenbar ist der Einsatz der neuen I + K-Technologien erst ab einem bestimmten Entwicklungsniveau sinnvoll, bei dem die Grundbedürfnisse schon befriedigt und die grundlegenden Voraussetzungen für ‚Entwicklung‘ gegeben sind.

Selbst der vordergründig einleuchtende Vorschlag „Effizienzsteigerung der Bürokratie durch Computereinsatz“ ist bei näherem Hinsehen dubios:

⁸⁵) Vgl. Edda Stegmann/Burckhardt Platz/Bernward Kaatz, Informatik und Dritte Welt, oder: Automatisierung der Unterentwicklung, Hamburg 1986 (Fachb. Informatik d. Univ. Hamburg, FBI-HH-M-140/86), S. 84 ff.

⁸⁶) Ebd., S. 94.

⁸⁷) Vgl. „Seeds and microchips“, in: South 41, March 1984.

⁸⁸) So Beyschlag/Jamin (Anm. 84), S. 18.

Ist die Bürokratie ein parasitärer Wasserkopf, so wird dieser Zustand durch den Ersatz menschlicher Arbeit durch Computer nur verdeckt — die Fragwürdigkeit einer unübersehbaren, von Menschen wimmelnden Behörde fällt eher auf als ein kompaktes Rechenzentrum. Darüber hinaus darf das Gegenstück zum grundbedürfnisorientierten Computereinsatz in diesem Kontext nicht vergessen werden: der repressive Computereinsatz. Daß es sich dabei um zwei Seiten derselben Medaille handeln kann, demonstriert das Apartheid-Regime Südafrikas: Dort wird ein Computersystem, das ursprünglich für pädagogische Zwecke entwickelt worden war, zum Sortieren der schwarzen Bevölkerungsmehrheit in förderungswürdige und nicht brauchbare Segmente verwandt⁸⁹).

Abgesehen davon ist beim Stichwort ‚Effizienz‘ die Brücke zu den kulturellen Aspekten der Informationstechnologie zu schlagen⁹⁰). Der Effizienzgedanke gehört zum Kern westlich-zweckrationalen Denkens und ist damit ein Quell unterschiedlicher Angriffe auf die kulturelle Identität, auf die überkommenen Wertvorstellungen in Ländern der Dritten Welt. Gerade die Vorstellung, mit Computern grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitik zu betreiben, bleibt in anachronistischer Weise traditionellen modernistischen Denk- und Wahrnehmungsmustern verhaftet: Unterentwicklung und Armut werden unverdrossen als Informations- und Effizienzproblem begriffen. Dabei sollte sich eigentlich mittlerweile herumgesprochen haben, daß — gerade in den ärmsten Ländern — Unterentwicklung einerseits ein Produkt struktureller Abhängigkeiten, andererseits das Resultat fehlgeschlagener, autochthone Kenntnisse und angepaßte Wirtschaftsformen ignorierender Entwicklungspolitiken ist⁹¹). Die grundlegenden Probleme insbesondere in den ärmeren Ländern liegen in strukturellen Deformationen des landwirtschaftlichen Bereichs begründet: Interne Ausbeutung des Agrarsektors zugunsten der Industrialisierung und allgemein anreizvernichtende staatliche Eingriffe sind Ursache fortwährender Entwicklung. Sie können nicht mit technischen Mitteln, sondern nur durch Agrarreformen gelöst werden⁹²).

Verstärkte Differenzierung durch neue I + K-Technologien

Es besteht, so ist aus diesen Beispielen zu folgern, ein nicht aufzulösender Widerspruch zwischen dem technologischen Potential neuer I + K-Technologien zur Befriedigung von Grundbedürfnissen — insbesondere dem nach Kommunikation — und dem ökonomischen Zwang ihrer ertrags-

⁸⁹) Brian Murphy, US technology secures apartheid's hold, in: African Business 88, December 1985.

⁹⁰) Vgl. allgemein Becker (Anm. 79), S. 130 ff.

⁹¹) Vgl. Al Imfeld, Hunger und Hilfe. Provokationen, Zürich 1985.

⁹²) Vgl. Hartmut Elsenhans, Agrarreform in der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86.

maximierenden Nutzung. Dieser Zwang ergibt sich aus den astronomischen Investitionskosten, wie sie etwa mit modernen Satellitenkommunikationssystemen verbunden sind⁹³). Mithin können die neuen I+K-Technologien in Ländern der Dritten Welt kaum anders als im Interesse der zahlungskräftigsten Nachfrager eingesetzt werden. Verschärft wird diese Situation noch durch Bestrebungen, auch in Ländern der Dritten Welt die (potentiell) gewinnträchtige Telekommunikation zu privatisieren. Anders als in den Industrieländern würde dies in der Dritten Welt nicht das Ende der internen Subventionierung im Rahmen staatlicher Post- und Fernmeldebehörden, sondern das Ende ländlicher Telekommunikation überhaupt bzw. die fortdauernde Abkoppelung der ländlichen Räume von der Telekommunikationsinfrastruktur bedeuten.

Neue I+K-Technologien sind derzeit im Zusammenhang mit der Dritten Welt in zweierlei Hinsicht von Bedeutung: Zum einen erleichtern sie den Aufbau von Kommunikationsnetzen, wie sie z. B. für das Global Sourcing transnationaler Konzerne von Bedeutung sind, zum anderen erschließen sich den Herstellern in der Dritten Welt zusätzliche Absatzmärkte, die möglicherweise überhaupt erst die

Forschungs- und Entwicklungskosten zu einer rentablen Investition werden lassen⁹⁴). In diesem Bestreben werden nicht selten entwicklungspolitische Zweckmäßigkeitserwägungen gegenüber ökonomischen Interessen zurückgestellt⁹⁵).

Diese Analyse gilt jedoch nicht für die gesamte Dritte Welt in gleichem Maße. Während die ärmeren, nicht-industrialisierten Länder in neue Abhängigkeiten geraten, sind die fortgeschritteneren und insbesondere die Schwellenländer nicht nur in der Lage, aus der Anbieterkonkurrenz günstige Konditionen z. B. für die Finanzierung der Telekommunikationsinfrastruktur, für den Technologietransfer und für die Beteiligung nationaler Unternehmen herauszuschlagen, sondern können darüber hinaus z. T. selber von dem weltweiten Investitionsboom in diesem Sektor profitieren — sei es als Komponentenlieferant wie die südkoreanische Mikrochipindustrie, sei es als Hersteller ‚angepaßter Kommunikationstechnologie‘ wie jene brasilianischen Firmen, die unter selektiver Nutzung modernster Technologie robuste Fernmeldesysteme herstellen⁹⁶). Damit bündeln sich im Bereich der neuen I+K-Technologien die verschiedenen Differenzierungstendenzen, die von der Mikroelektronik ausgehen.

IV. Resümee

Es ist, so muß die allgemeine Schlußfolgerung aus all diesen Überlegungen lauten, kaum nachvollziehbar, wenn heute noch auf einer allgemeinen Ebene über die Bedeutung der Mikroelektronik für die Dritte Welt nachgedacht wird. Zu offensichtlich sind ihre völlig unterschiedlichen Implikationen für die verschiedenen Segmente der Dritten Welt; kaum weniger deutlich ist auch ihr Beitrag zur Fortsetzung des Differenzierungsprozesses. Die beiden Extreme sind dabei auf der einen Seite die erfolgreich High-Tech-industrialisierten Schwellenländer, auf der anderen Seite die ärmsten Länder der ‚Vierten Welt‘, die ganz andere Probleme haben als solche, die man durch den Einsatz der Mikroelektronik lösen kann.

Dazwischen liegt eine wiederum heterogene Gruppe von ‚ewigen Schwellenländern‘ wie Argentinien, die allen Industrialisierungsversuchen und -erfolgen zum Trotz hauptsächlich von Rohstoffexporten leben und dank der Mikroelektronik diese Funktion in der internationalen Arbeitsteilung wohl auch beibehalten werden; von ‚Schwellenländern der zweiten Generation‘, denen die Möglichkeit einer exportorientierten Entwicklung u. a. durch die Auswirkungen der Mikroelektronik verstellt werden; von bevölkerungsreichen Flächenstaaten wie China und Indien, die weit weniger auf Exporte angewiesen sind und somit eine auch im Mikroelektronikbereich weitgehend binnenorientierte Entwicklungspolitik betreiben können; und schließlich von jenen zahlreichen Ländern, die in keine der vorherigen Kategorien passen. Die konkreten Möglichkeiten und Auswirkungen der Mikroelektronik speziell in diesen Segmenten der Mittelgruppe harren noch der Erforschung — ein Tatbestand, an dem sich wohl solange nichts ändern wird, wie interne Restriktionen des Wissenschaftssystems dem gerade hier dringend erforderlichen interdisziplinären Vorgehen im Wege stehen.

Ansätze zu einer „Neuen Weltinformationsordnung“ durch die westlichen Industriestaaten; vgl. Verena Metzke-Mangold, Es sei denn, wir wären selbst betroffen ... Ein Jahrzehnt Kommunikationsdebatte, in: Publizistik, 29 (1984) 3/4.

⁹⁶) Vgl. Mike Hobday, The Brazilian telecommunications industry: accumulation of microelectronics technology in the manufacturing and service sectors, Wien 1985 (UNIDO/IS. 511).

⁹³) Vgl. Georg-Michael Luyken, Globale Kommunikationsnetze und lokale Informationsverfügung, in: Becker u. a. (Anm. 76), S. 126 ff.

⁹⁴) Vgl. Jörg Becker, Informations- und Kommunikationstechnologien (I&K) im Zeitalter transnationaler Politik, Bremen 1986 (Fb. Mathematik/Informatik d. Univ., Report 1/86), S. 44.

⁹⁵) Vgl. Wolfgang von Fumetti, Probleme bei der Realisierung von Kommunikationsprojekten, in: George Turner/Gerhard Zeidler (Hrsg.), Dritte Welt und technische Kommunikation, Stuttgart 1983; sowie Heidrun Kaiser, Überblick über die bisherigen bundesrepublikanischen und internationalen Maßnahmen des Technologietransfers und der Technologieanpassung, in: Rolf Arnold (Hrsg.), Neue Informationstechnologien und Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden 1985. Auf der politischen Ebene fanden diese Tendenzen ihren Ausdruck u. a. in der nachhaltigen Ablehnung jeglicher

Die kulturelle Dimension von Entwicklung

Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium

Nachdem die durch Elemente einer eurozentrischen Modernisierungsideologie getragene Entwicklungspolitik der letzten 25 Jahre gescheitert war, gewann unter den Schlagworten „Grundbedürfnisbefriedigung“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ ein neuer Ansatz an Bedeutung. Inzwischen steht fest, daß auch Entwicklungsmaßnahmen dieser Art (wie im übrigen auch die Größe der Vorhaben) an sich noch keinen „Entwicklungserfolg“ mit sich bringen müssen, beweist doch die Analyse dieser angeblichen Basisvorhaben, daß ihre Erfolgsquote kaum größer ist als die der im Rahmen der alten Strategie durchgeführten Maßnahmen.

Seit Beginn der achtziger Jahre wird als Erklärung für das Scheitern mancher Vorhaben ein vormals wenig beachtetes Defizit genannt: die zu geringe Berücksichtigung der sozio-kulturellen oder besser der kulturellen Dimension von Entwicklung¹⁾. Die zeitweise zu beobachtende Intensität der Diskussion auch seitens politischer Entscheidungsträger ließ sogar Konsequenzen für das Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit er-

warten. Daß dies bisher nicht der Fall ist, beweist die Praxis der gegenwärtigen Entwicklungspolitik und letztendlich auch die resignierende Einstellung derjenigen, die auf den Kulturfaktor aufmerksam gemacht haben²⁾.

Um so unverständlicher ist es, wenn von planerischer Seite jetzt anstelle eines umfassenden Realisierungsansatzes für die Reform der Projektarbeit zwecks besserer Einbindung der Vorhaben in die Kultur der jeweiligen Partner rein normative Modelle aufgestellt werden, ohne daß gleichzeitig eine Veränderung des entwicklungspolitischen Instrumentariums in Aussicht gestellt wird. Wie anstelle von normativen Modellen und Schematisierungsversuchen eine Effizienzsteigerung durch zielgruppenorientierte Entwicklungsplanung im Projektbereich erreicht werden könnte, sollen die vorliegenden Anmerkungen aufzeigen. Angesichts der Rahmenumstände, die im folgenden ebenfalls dargestellt werden müssen, dürfte die Realisierung dieser Vorschläge noch einige Anstrengungen erfordern.

I. Kriterien der „traditionellen“ Entwicklungsplanung und ihre Folgen

Man muß kein Anhänger der von Brigitte Erler vertretenen Analyse fehlgeschlagener Entwicklungsvorhaben sein³⁾, um zu der Einsicht zu gelangen, daß der entwicklungspolitische Effekt vieler Vorhaben sich der Null-Grenze nähert oder

sich sogar als kontraproduktiv erweist, vorausgesetzt, man will den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen nicht durch statistische Werte definieren, sondern durch reale Verbesserungen bei der Masse der Bevölkerung. Diesbezüglich herrscht allerdings bisher keine Übereinstimmung. Gesteigertes Bruttosozialprodukt, die Zahl der Arbeitskräfte im sekundären und tertiären Sektor oder gar der Pro-Kopf-Verbrauch an Energie zählen weiterhin zu den Indikatoren des Entwicklungsstandes einer Gesellschaft⁴⁾. Die Breitenwirkung nationaler und internationaler Vorhaben ist keineswegs überall Maßstab für Evaluierungen, so daß es auch bei fehlenden ökonomischen Interessen der Geber an Entwicklungs„hilfe“ nicht sicher ist, ob die Ideologie des Modernisierungsansatzes wirklich als überwunden gelten kann.

Dies zeigt sich auch an der gegenwärtigen Entwicklungspolitik der Bundesregierung: Auf der

¹⁾ U. a. widmet „Entwicklung und Zusammenarbeit“ dem Thema eine Sonderausgabe (Heft 7/8, 1981) mit Beiträgen von Offergeld, Hamm-Brücher u. a. Wenig später erschienen die im Auftrag des BMZ publizierten Forschungsberichte zur „Bedeutung sozio-kultureller Faktoren in der Entwicklungstheorie und -praxis“ und „Herausforderungen für die Entwicklungspolitik in den achtziger Jahren“ (beide Köln 1982).

²⁾ Erkennbar z. B. in dem Beitrag von Uwe Simson, Kultur und Entwicklung. Die kulturellen Bedingungen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Handelns in der Dritten Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, auf den später näher eingegangen wird, ebenso in Arbeiten von Rüdiger Schott, der in einem Gutachterbeitrag (abgedruckt in Bd. 36 der „Forschungsberichte des BMZ“) der Bundesregierung zunächst positive Ansätze zugestand.

³⁾ Brigitte Erler, Tödliche Hilfe, Freiburg 1985; vgl. dazu die etwas unbeholfene Stellungnahme der GTZ (Dokumentation 1/1985 der GTZ).

⁴⁾ Sehr gut aufgelistet in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1974, 1982.

einen Seite versucht man, grundbedürfnisorientierte Strategien umzusetzen, andererseits wird die große Masse der Mittel der Finanziellen Zusammenarbeit im bilateralen und multilateralen Bereich wie auch der Technischen Zusammenarbeit weiterhin für Maßnahmen verwendet, aus denen sich erst sekundär ein Entwicklungserfolg im Sinne der anfangs genannten Definition ergeben kann. Durch die Förderung allgemeiner Industrialisierung (auch der Landwirtschaft, „Agrarbusiness“, wodurch die Förderung den Charakter der „Basishilfe“ verlieren muß) glaubt man weiterhin, über einen „Spill-over-Effekt“ oder gegebenenfalls ein direktes Durchsickern von Stimuli auch die Basis zu erreichen. Diese Politik ist insofern natürlich konsequent, als auch in der deutschen Wirtschaftspolitik allgemein angebots- statt nachfrageorientierte Ansätze gefördert werden. Daß diese Strategie dort, wo die Ressourcen für den Lebensunterhalt der Massen extrem beschränkt sind, kurzfristig nicht greift und langfristig eher vom Glauben als von Tatsachen und von Hoffnungen statt von erkennbaren Trends abhängt, dürfte jenen klar sein, die die Staaten der Dritten Welt nicht ausschließlich durch die Brille des kurzfristig planenden Investors betrachten. Kapital- und Technologietransfer für den bereits „entwickelten“ Sektor in den Partnerländern, quantitative Wachstumsziele vor qualitativen Verteilungszielen sind Stichworte, die Anlaß zur Nachdenklichkeit geben, wenn auf der anderen Seite die Berücksichtigung von Kulturfaktoren in der Entwicklungszusammenarbeit verlangt wird.

Obwohl der Großteil der deutschen öffentlichen Hilfe derart charakterisiert werden kann, bleibt eine beachtliche Palette von Projekten übrig, die zweifelsohne einen basisorientierten Ansatz haben. Integrierter Pflanzenschutz, Agrarberatung in Selbstorganisationsgruppen, Arbeit mit Frauen benachteiligter Gesellschaftsschichten und integrierte Dorfentwicklung sind nur einige Beispiele dieses Versuchs einer Hilfe zur Selbsthilfe. Aber auch von diesen Maßnahmen scheitert eine beträchtliche Anzahl. Zuweilen sind es allgemeine Planungsschwierigkeiten, politische Veränderungen im Gastland, seltener finanzielle Ursachen, die als Begründung durchaus plausibel sind. Verfolgt man den Weg dieser aufgrund der geringen Kosten vom Geldvolumen her weniger bedeutenden, von der Masse der Einzelmaßnahmen her jedoch wichtigsten deutschen Projektkategorie, so ist die Nichtberücksichtigung des Kulturfaktors entscheidend für ihr häufiges Scheitern⁵⁾. Konkret heißt das:

⁵⁾ Vom Verf. angesprochen in: *Anthropos* 80/1985, S. 617—641, und *FAZ* vom 11. Dezember 1985, S. 11, ferner im Druck in: *Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft*, 3 (1986).

1. Die Feststellung eines Projektbedarfes erfolgt durch die deutsche Seite oder vor dem Hintergrund des Antragsprinzips durch staatliche Stellen im Gastland, die in aller Regel keinerlei Verständnis für regionale ökologische, ökonomische oder kulturelle Besonderheiten aufbringen. Projekte werden dort plaziert, wo der Staat sie als nötig erachtet; dort, wo die Menschen Hilfe brauchen, fehlen sie.

2. Die Zielformulierung im Verein mit der Bedarfsanalyse ist das Ergebnis normierten Planungsdenkens, nicht aber Resultat umfangreicher Untersuchungen vor Ort und des Gesprächs mit den Betroffenen.

3. Wichtige Ansprechpartner bleiben unbekannt, Interessengruppen werden nicht berücksichtigt, das Wissen um die traditionelle und zumeist ökologisch adäquate Ressourcennutzung bleibt den Projektoren vorenthalten.

4. Mangels ortsspezifischer Kenntnisse kann es kaum gelingen, für eine initiierte Maßnahme Akzeptanz und Unterstützung zu finden, und schon gar nicht läßt sich die weitergehende Grundforderung an „Hilfe zur Selbsthilfe“ erfüllen, wonach die Betroffenen selbst Vorgaben setzen, die Maßnahmen durchführen und gegebenenfalls für den Nachahmungseffekt sorgen sollen. Das Projekt findet mit anderen Worten ohne die Betroffenen statt, diese bleiben „sprachlos“.

Somit unterbleibt ein wichtiger Punkt, der sonst zu Verbesserungen des Projektes führen könnte: die Evaluierung auf der Basis einer Akzeptanzbekundung durch die Menschen, denen die Projektinitiatoren zu helfen vorgaben. Statt dessen konzentriert sich die Evaluierung auf den technischen Bereich⁶⁾, d. h. auf die Frage, ob das eigentliche Projektziel (nicht das Entwicklungsziel!) erreicht ist, und es kann zu einer unberechtigt positiven Aussage kommen, die Korrekturen im Ansatz unterminiert. Der Erfolg eines Projektes sowie erfolgsfördernde Verbesserungen des Instrumentariums resultieren also gleichermaßen aus einer engen Kommunikation mit den Zielgruppen eines Entwicklungsvorhabens.

Weniger die Notwendigkeit einer engen Kooperation mit den Zielgruppen eines Projektes als vielmehr die pauschale Bedeutung des Kulturfaktors für die Akzeptanz von Maßnahmen generell ist seit Anfang der achtziger Jahre erkannt, sie wird diskutiert, jedoch blieben Konsequenzen bisher weitgehend aus.

⁶⁾ Klaus Natorp kommt in einem Beitrag (*FAZ* vom 6. Februar 1986) zu einem anderen Ergebnis, offensichtlich jedoch ausschließlich gestützt auf Mitteilungen des BMZ.

II. Die Erfindung der „kulturellen Dimension“ von Entwicklung

War schon die ideologische Umorientierung von reiner Modernisierung auf eine partielle Grundbedürfnisstrategie ein Beitrag zur regionalen Differenzierung von Entwicklungsvorhaben, so wurde bald erkannt, daß auch die Planungskriterien einer Reform bedurften. In den „Entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung“ vom 9. Juli 1980⁷⁾ wurde dem Kultur-aspekt, wenngleich ohne materielle Auskleidung, auf dem Papier ein zentraler Stellenwert beige-messen. „Die Länder der Dritten Welt sollten sich nach eigenen Fortschrittsleitbildern entwickeln“, hieß es hier in Abschnitt 7. Deutlicher noch gehen die Abschnitte 20 und 21 auf das Verhältnis von „Sozio-kulturellem Wandel und Entwicklung“ ein. Erkannt wird hier, daß gewachsene soziale Strukturen, Glaubens- und Verhaltensformen im Entwicklungsprozeß gefährdet oder zerstört werden können, ohne daß vergleichbare neue an ihre Stelle treten müssen. In der Konsequenz versprach die damalige sozial-liberale Bundesregierung, den sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen in der eigenen Projektplanung und -prüfung ein größeres Gewicht geben zu wollen. Vielleicht noch darüber hinaus geht die Bekundung, die Erhaltung kultureller Identität als wichtigen Beitrag zur Entwicklung selbst anzusehen. In einem Beitrag für die Fachzeitschrift „Entwicklung und Zusammenarbeit“ unterstrich Minister Offer-geld diese Grundtendenz des Entwicklungskonzeptes. Die Förderung kultureller Vielfalt, vor allem aber die Aufarbeitung der Kenntnis fremder Kultur wurden hier als Verpflichtungen für die Zukunft ebenso genannt wie die Forderung nach konkreter Berücksichtigung des Kultur-aspektes in der Entwicklungszusammenarbeit⁸⁾.

Mit einigem Recht läßt sich die damit initiierte Diskussion als aus dem öffentlichen Druck geboren bezeichnen. Zum zentralen Gegenstand wurde dabei die „sozio-kulturelle Dimension der Entwicklungszusammenarbeit“⁹⁾. Im Bewußtsein der Tatsache, daß politische und ökonomische Projektkriterien stets die Oberhand vor rein armutsorientierten Ansätzen haben würden, wurde im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ein Arbeitspapier unter diesem Titel entwickelt, das als Produkt einer „Realo-Strategie“ bezeichnet werden könnte: thematisieren, ohne sich konkret festzulegen, Verkauf eines

7) In den „Grundlinien“ erscheint erstmals ein grundbedürfnisorientierter Ansatz nicht nur optisch, sondern substantiell an erster Stelle der Regierungspolitik.

8) In: Entwicklung und Zusammenarbeit, (1981) 7/8, S. 9 ff.

9) Auf „halboffizieller“ Ebene diskutierte Sachfragen werden wiedergegeben z. B. von der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), Dokumentation 1153 A (Kultur und Entwicklung. Ergebnis eines Expertengesprächs), Dokumentation 1231 B (Fachgespräch), Themendienst der Zentralen Dokumentation Nr. 1 (Kultur und Entwicklung).

Produktes, des „Sozio-kulturellen“, ohne Gegenstandsbeschreibung, Marktstrategie und Erfolgsanalyse, geschweige denn Realisierungsanweisung. Karla Fohrbeck bringt die Inhalte auf einen Nenner: „Kurz, die Chance zu einer wirklichen Neuorientierung... wird vertan“¹⁰⁾. Auch auf „halbamtlicher“ Ebene wurde die Aufforderung des Ministeriums zur Diskussion aufgegriffen. Es entstand der Arbeitskreis „Kultur und Entwicklung“, der im jährlichen Zyklus zwischen großen Entwicklungsinstitutionen hin und her geschoben wird und deren jeweilige Steckenpferde reitet¹¹⁾. Hervorragender Sachverstand läuft mangels Aufgabenstellung und angesichts fehlender Empfehlungs- bzw. Entscheidungskompetenz des Gremiums ins Leere.

Ohne daß die Diskussion richtig begonnen hat, ohne daß konkrete Schritte einer zielgruppenorientierten Entwicklungszusammenarbeit unter Einbeziehung der Betroffenen entwickelt wurden, ja noch ohne Definition des Sozio-Kulturellen überhaupt, scheint die neue Bundesregierung inzwischen das Thema wieder herunterfahren zu wollen, bevor durch die breite Zustimmung in der Öffentlichkeit zur Berücksichtigung des Kultur-faktors in der Entwicklungszusammenarbeit Kräfte geweckt werden, die vielleicht doch zu einer tiefgreifenden Reform zumindest der Technischen Zusammenarbeit führen müßten. Die kulturelle Eigenständigkeit des jeweiligen Empfängerlandes im Sinne der Realisierung eigener Entwicklungsleitbilder wird nur noch am Rande thematisiert, und „Entwicklungspolitik muß“ nunmehr nur noch „soweit wie möglich an kulturelle und soziale Gegebenheiten anknüpfen“ (Abschnitt 10/12). Was dies in der Praxis bedeutet, geht deutlich aus den neuen „Grundlinien“ hervor, die Entwicklung wieder stärker in den Modernisierungsansatz einzubinden versuchen. Die Grundbedürfnisstrategie bleibt akzeptiert, rückt jedoch in den Hintergrund zugunsten einer Politik, die deutlich die weltmarktorientierten Enklaven in der Dritten Welt begünstigt. Wenn der gewünschte Spill-over-Effekt hierbei überhaupt zum Tragen kommt, so vollzieht sich diese Entwicklung mit Sicherheit außerhalb eines Ansatzes, der auch nur im entferntesten mit kultureller Tradition und Identität zu tun hätte.

Die Diskussion um die kulturelle Dimension von Entwicklung könnte an dieser Stelle als ergebnislos abgebrochen werden, gäbe es nicht eben jenen Restbereich auch staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, der weiterhin grundbedürfnisorientiert ist. Hierbei wäre eine Projektoptimierung

¹⁰⁾ In: Kultur und Entwicklung, DSE Dokumentation 1231 B, 1983, S. 33 ff.

¹¹⁾ U. a. Tagung bei der Carl-Duisberg-Gesellschaft, der GTZ, demnächst beim Deutschen Entwicklungsdienst.

¹²⁾ „Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ vom 19. März 1986.

durch Berücksichtigung des Kulturfaktors nicht nur im Rahmen einer Politik sinnvoll, die auf eine erfolgreiche deutsche Projektbilanz aus ist, sondern *der* elementare Beitrag zur strukturellen Bekämpfung von Hunger und Armut, übrigens auch für private Träger, die ihren jeweiligen Geldgebern verpflichtet sind.

Scheinbar gibt es bereits in der Gegenwart die notwendigen Instrumentarien, um die Kulturfaktoren bei der Planung von Entwicklungsvorhaben in den Griff zu bekommen, wenigstens nach Ansicht der Entwicklungsverwaltung¹³⁾. Anlaß zum Optimismus könnten auch die Gutachterrichtlinien einer so wichtigen Institution wie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) geben, die zumindest etliche kulturelle Sachfragen abdecken. Kritische Beobachter aus den Reihen der großen Maßnahmenträger geben jedoch unumwunden zu, daß hieraus noch keine Rückschlüsse auf die Praxis zu ziehen sind. Offen geblieben ist vor allem die Kernfrage, wie nämlich die kulturellen Grundbedingungen für das ein-

zelne Vorhaben erfahrbar gemacht werden können. Es ist nicht einmal klar, worin spezifisch das „Kulturelle“ liegt und was die Unterschiede zu den völlig unsystematisch verwendeten Begriffen wie „Sozio-Kulturelles“, „Sozio-Ökonomisches“, „Soziales“ etc. ausmacht.

Von offizieller Seite, d. h. innerhalb des BMZ, weiterverfolgt wurde zunächst die Auseinandersetzung mit dem Begriff „sozio-kulturelle Dimension der Entwicklungszusammenarbeit“, die wir im nächsten Abschnitt aufgreifen wollen. Parallel dazu versucht das BMZ spätestens nach den Ergebnissen der Projektanalysen von 1984, die offenbar die Beibehaltung alter Konzeptionen kaum länger rechtfertigen, im umgekehrten Verfahren „modellhafte“ Projekte zu finden, aus deren Ablauf sich positive Aspekte für zukünftige Vorhaben ergeben könnten. Diese im Prinzip sinnvolle induktive Methode, die jedoch daran krankt, daß technischer Projekterfolg und Erreichen eines Entwicklungszieles offenbar gleichgesetzt werden, soll hier nicht weiter verfolgt werden.

III. Die (sozio-)kulturelle Dimension von Entwicklung: Neue Aspekte und alte Normierungsversuche

Ein Beweis für das geringe Interesse, das die „sozio-kulturellen“ Aspekte von Entwicklung bei den politischen Entscheidungsträgern gefunden haben, ist die Tatsache, daß sich seit den ersten „Entwicklungspolitischen Grundlinien“ von 1980 bis heute nicht einmal im dürftigsten Grundlagenbereich — der Definition der verbal so hoch gehandelten neuen Termini — Wesentliches getan hat. Die projektausführenden Institutionen können sich selbst aussuchen, was sie hierunter zu verstehen haben. Uwe Simson, der die Diskussion innerhalb des BMZ zu koordinieren hat, geht sehr richtig von einem weit gefaßten Kulturbegriff aus¹⁴⁾, der die in der Diskussion genannten Einzelaspekte wie das Soziale, das Ökonomische oder das Politische einzig sinnvoll zusammenfaßt. Für Experten, Consultants und ihre Auftraggeber jedoch scheint das Kulturelle sich weitgehend auf das Soziale zu reduzieren, wobei „sozial“ hier nicht sämtliche Aspekte zwischenmenschlicher Interaktion meint, sondern in aller Regel das, was unter diesem Stichwort bei uns innerhalb der „Sozialpolitik“ gehandelt wird: materielle Absicherung, Randgruppenstellung, individuelle Not etc.

Sinnvoll und höchst überfällig wäre jetzt also die inhaltliche Definition des „Sozio-Kulturellen“, oder besser des Kulturellen als Oberbegriff. Danach — und hierauf ist angesichts der bereits beim ersten Schritt festgefahrenen Diskussion bisher

kaum Gedankenarbeit verwandt worden — wäre die Frage zu stellen, wie das Postulat nach Berücksichtigung des Kulturellen in der Entwicklungszusammenarbeit in den Griff zu bekommen ist.

Kürzlich hat Uwe Simson in dieser Zeitschrift den Versuch unternommen, beide Schritte zu verknüpfen. Die dabei behandelte Kernfrage ist, „wie das prinzipiell unendliche Gebiet der entwicklungswirksamen Kulturfaktoren für die Planung erschlossen werden kann“¹⁵⁾. Der Autor zeigt in seiner Argumentation einen Weg auf, der in einer Sackgasse münden muß. Die Kulturen einzelner Völker lassen sich nicht quantitativ vergleichen, so eine zentrale Aussage, die nur voll unterstützt werden kann. Statt als Konsequenz der Entwicklungsplanung aber ein Instrumentarium vorzuschlagen, das bei der Gestaltung von Entwicklungsvorhaben den individuellen Gegebenheiten vor Ort breitesten Raum zugesteht, versucht Simson, die Kulturfaktoren zu normieren, in ein Schema zu pressen, das für alle Projekte in allen Ländern Gültigkeit haben soll. Der Grund ist verständlich: Bereits der Gedanke, jedes Projekt als Einzelmaßnahme ansehen zu sollen, in jedem Fall lange Voruntersuchungen im Hinblick auf die Erfolgsbedingungen eines Projektes vornehmen zu müssen, muß einem Entwicklungsplaner die Haare zu Berge treiben. Gelingt es aber, die Komplexität des Kulturellen auf wenige

¹³⁾ Die Behauptung wird vom Verfasser an anderer Stelle kritisch beleuchtet (Anthropos 80/1985, S. 620 f).

¹⁴⁾ In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, S. 3.

¹⁵⁾ Die folgenden Seitenangaben beziehen sich auf den Beitrag von Simson (Anm. 2).

Aspekte zu reduzieren, so ließe sich vielleicht der ungeliebte Kulturfaktor doch auch dem stursten Technokraten unterschieben.

Ein Problem für die zu entwickelnde Konzeption ist die Reduzierung der „unendlichen“ Kulturfaktoren auf die „akzeptablen“. In Übereinstimmung mit unserer Position führt Simson drei Erfolgsbedingungen für Maßnahmen an: Erstens müssen die Akteure (Betroffenen) Ziel und Weg der Unternehmung bejahen; zweitens müssen sie zur Erreichung des Zieles in der Lage sein; drittens müssen sie hinsichtlich ihres Wollens und Könnens homogen sein. Letzterer Aspekt kann, muß aber keine Erfolgsbedingung selbst für kollektive Unternehmungen sein, da die hierfür benötigte Interessenidentität in der Praxis niemals vollständig vorhanden sein dürfte. Anstatt jetzt aber die Konsequenz zu ziehen und die Berücksichtigung der Erfolgsbedingungen im Einzelprojekt durch intensive kulturwissenschaftliche Forschung zu verlangen, kommen dem Autor die „100 000 000 Armen in Bangladesch“ in den Sinn¹⁶⁾, denen pauschal geholfen werden muß. Individuelle Vorgehensweise bei jeder potentiellen Maßnahme verliert dabei an Bedeutung, obwohl die Angepaßtheit einer Maßnahme an die konkreten Umstände bisher immer noch der wichtigste Garant für die von Erfolgen nicht allzu überhäufte Entwicklungspolitik ist: Besser ein gutes Projekt für wenige Menschen, mit der Chance, aufgrund des Erfolges die Vielen zu erreichen, als umgekehrt mit dem zwangsläufig zum Scheitern verurteilten undifferenzierten Vorhaben für „die 100 000 000 Armen“ jede Entwicklungspolitik von vornherein zu desavouieren. Diese Strategie führt dann zur Forderung von Brigitte Erler nach Einstellung aller staatlichen Entwicklungshilfe¹⁷⁾.

Der Schematisierungsvorschlag für die Eingrenzung der Kulturfaktoren soll hier allerdings weiterverfolgt werden, um die Probleme aufzuzeigen, die sich bei seiner Annahme zwangsläufig für Gutachter, Entscheidungsträger und Experten ergeben müßten. Simson bezeichnet drei kulturelle Faktoren als dominant: 1. Legitimität der politischen Herrschaft, 2. erreichter Entwicklungsstand der „produktiven Kräfte“ und 3. ethnische Heterogenität¹⁸⁾. Nun kann die Bedeutung der genannten Faktoren nicht bestritten werden. Wo aber bleibt ein so wichtiger Punkt wie die Religion, die oft gerade für Akzeptanz und Partizipationsmotivation konstituierend ist? Wo bleibt der Aspekt der gesellschaftlichen und verwandtschaftlichen Solidarität, zwei Grundbausteine allen sozialen Lebens? Die Liste der fehlenden dominanten Faktoren ließe sich weiterführen. Die-

¹⁶⁾ Vgl. bei Eduard F. Hippel, *Ethnologen in die Entwicklungspolitik?*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, (1986) 4.

¹⁷⁾ Auch wenn zunächst nur die „staatliche“ Hilfe gemeint ist, so kann auf die Interdependenz von sogenannten freien Trägern und öffentlichen Mitteln nicht oft genug hingewiesen werden.

¹⁸⁾ Simson (Anm. 2), S. 5.

sem Einwand begegnet der Autor mit der Behauptung, diese Faktoren würden durch die angeführten drei erfaßt und müßten zweifelsohne auf diese Weise Berücksichtigung finden.

Hier wird ein Problem aufgeworfen, das sowohl einen kulturwissenschaftlichen wie auch einen praktisch-instrumentellen Aspekt hat. Aus ersterer Sicht ist es so gut wie unmöglich, eine Hierarchie kultureller Phänomene aufzustellen, die überall und zeitlos Gültigkeit haben sollen. Vielleicht mag es gelingen, aus der unendlichen Zahl von Phänomenen einige hundert herauszuschälen, die von besonderer Bedeutung sind, etwa im Hinblick auf ihre Unerläßlichkeit für den Fortbestand einer solidarischen Gemeinschaft. Was sich dann aber wirklich im einzelnen, zum Beispiel innerhalb des kulturellen Wandels, als besonders „dominant“ herausstellt, kann nur in der Einzelfalluntersuchung geklärt werden. Es bleibt uns also nicht erspart, innerhalb jeder einzelnen für ein Entwicklungsvorhaben vorgesehenen Ethnie (auf Provinz- oder Gemeindeebene) zu untersuchen, welche Faktoren für die oben genannten Erfolgsbedingungen (Mittel, Identifikation, eventuell Homogenität) wirklich relevant sind. Diese Wahrheit ist für eine an Schemata orientierte Planung geradezu eine Herausforderung, sie trägt jedoch der kulturellen Realität Rechnung, die auch durch Normierungsversuche nicht abgeschafft werden kann.

Soll den Kulturfaktoren wirklich das ihnen gebührende Gewicht beigemessen werden, so muß auch praktischen Gesichtspunkten Rechnung getragen werden, die eine Normierung verbieten. Wie der Sand bei einer Sanduhr wird nach dem Ansatz von Simson die Fülle kultureller Faktoren durch einen dünnen Hals geleitet, um in der Praxis wieder in voller Breite anzufallen. Wenn z. B. die Gesamtheit aller Faktoren, die zum „dominanten“ Faktor „Legitimität der politischen Herrschaft“ gehören, untersucht werden muß, um eine sinnvolle Aussage treffen zu können, so nützt es dem Gutachter und Planer nicht, wenn er die Anforderung auf den Weg mitbekommt, den dominanten Faktor zu untersuchen. Was er im Einzelfall erfragen muß, ist von Ethnie zu Ethnie, von sozialer Schicht zu sozialer Schicht oder gar abhängig vom Geschlecht verschieden. Ähnlich verhält es sich bei dem dritten „dominanten“ Faktor „ethnische Heterogenität“, der für unterschiedliche Projekte auch ganz unterschiedliche Konsequenzen haben kann. Was schließlich den zweiten „dominanten“ Faktor betrifft, den „erreichten Entwicklungsstand der ‚produktiven Kräfte‘“, so handelt es sich hierbei um einen Allgemeinplatz. Kaum einem Gutachter muß wohl gesagt werden, daß er auf das Machbare zu achten hat. Das Problem ist höchstens, daß er aufgrund fehlenden Zugangs zu der untersuchten Kultur gar nicht herausbekommt, was im einzelnen an aktivierbaren Entwicklungspotentialen vorhanden ist. Besser wäre es, ihm ein geeignetes Instrumentarium an

die Hand zu geben, das ihm die relevanten Kulturfaktoren jenseits der „dominanten“ erkennen hilft. Und noch sinnvoller wäre der noch zu behandelnde Schritt, die technischen Durchführbarkeitsanalysen von der Erforschung der Kulturfaktoren zu trennen und letztere den entsprechend ausgebildeten Fachleuten zu überlassen.

Wie sehr die Normierung von „Erfolgskriterien“ fehl gehen kann, beweist das von Simson selbst angeführte Beispiel vom Vorhandensein von Schrift als Entwicklungsvoraussetzung¹⁹⁾. Der Autor vertritt beim Vergleich von Schwarzafrikanern und Indern den Standpunkt, nur die letzteren als Angehörige von Schriftkulturen seien in der Lage, spektakuläre wirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Belegt wird diese These nicht. Dabei sprechen einige Erkenntnisse eher dagegen. Erstens dürfte die Einbindung in die Schriftkultur bei Indern und Schwarzafrikanern auf dem Land relativ gleich, nämlich ungefähr bei Null liegen. Zweitens ist wohl die ethnische Heterogenität und das Kastenwesen in Indien dafür verantwortlich, daß selbst bei gleichem Zugang zur Schriftkultur eine Population höchst unterschiedlich auf Entwicklungsstimuli reagieren würde. Drittens schließlich wird der vom Autor selbst genannte Faktor der Akzeptanz sehr viel stärker die Partizipation der Betroffenen und damit den wahrscheinlichen Erfolg eines Vorhabens fördern, als noch so gute individuelle und kollektive Entwicklungsvoraussetzungen („Schriftkultur“, Vorhandensein von Ressourcen, Man-Power etc.) bei einer schlecht geplanten Maßnahme. Eine „Ökonomie des Hungers“, wie sie Sabine Schwartz im Hinblick auf Produktionsverhalten und Konsummuster kenianischer Nomaden beschreibt²⁰⁾, hat es in ihrer ökonomisch-ökologischen Ausgereiftheit im übrigen absolut nicht verdient, wegen fehlender Schrift als nicht leistungs- und somit auch nicht entwicklungsfähig bezeichnet zu werden. Afrikas Entwicklungsprobleme sind wahrlich nicht jene einer fehlenden Schrifttradition.

Gingen unsere und Simsons Ansichten bisher schon weit auseinander, so scheint sich im Hinblick auf die notwendigen Konsequenzen dieser Trend zu festigen. Die Forderung des Autors nach der Analyse (nur oder hauptsächlich) der kulturel-

len Dominanten ist im Zusammenhang seiner Argumentation verständlich. Seine Zurückweisung des Arguments der Praktiker, „Kultur sei doch überall verschieden“, mit dem Hinweis auf das „soziologische Apriori von der durchgehenden Einheitlichkeit des Menschengeschlechts“²¹⁾ bedarf jedoch einer besonderen Kritik. Dieses Apriori ist reine Spekulation, soweit man die „Einheitlichkeit“ nicht auf das allerdings unbestritten universelle vegetative Verhalten des Menschen einschränkt. Das erkennt auch die heutige soziologische Forschung an, obwohl sich Simson gerade hier Rückendeckung zu holen sucht. Die Betonung der ganzheitlich vorgehenden ethnologischen Methode als sinnvoller Beitrag für die soziologische Forschung belegt den Sinneswandel auf soziologischer Seite²²⁾. Es gibt also kaum eine Möglichkeit, universelle „dominante“ Faktoren zu definieren, aus deren Erkennen Gesetzmäßigkeiten menschlichen Handelns abgeleitet werden können. Die jedem Vorhaben zuzuordnende Grundlagenarbeit bleibt den Projektplanern also nicht erspart, sofern die Berücksichtigung der kulturellen Entwicklungsfaktoren wirklich beabsichtigt ist. In keinem Fall dürfte aus der semantischen Leistung der Faktorenbestimmung das resultieren, was Simson als „planerischen Abkürzungsweg“ bezeichnet und als den Verzicht auf die „zeit- und kostenintensive ‚Tiefendurchdringung‘ des Projektumfeldes“²³⁾.

In seinem letzten Punkt können wir die Position des Autors allerdings wieder voll unterstreichen. Unabhängig von der Behandlung der kulturellen Entwicklungsfaktoren im Sinne eines schematisierenden Ansatzes (Simson) oder einer ganzheitlichen Einzelfalluntersuchung dürfte es generell schwer sein, den Kulturfaktor überhaupt in dem Geflecht vitaler Interessen in der traditionellen Wirtschaftsplanung und -politik (und damit Entwicklungsplanung) als maßgeblich für die Projektfindung und -entscheidung einzubringen. Trotzdem sollte der Versuch der Erstellung eines konkreten und plausiblen Konzeptes gewagt werden, das trotz notwendiger struktureller Reformen aufgrund zu erwartender Effizienz vielleicht auch Skeptikern die Zustimmung abringen kann. Einige Konsequenzen seien im folgenden skizziert.

IV. Strukturelle Reformen statt terminologischer Scheingefechte

Grundsätzlich stimmen wir Simson in seinem Bestreben zu, die Bedeutung der kulturellen Dimension von Entwicklung herauszustreichen und stär-

ker in die Planungsüberlegungen einzubeziehen. Dazu gehört natürlich zunächst die Auseinandersetzung mit dem Entwicklungsbegriff und der Frage nach dem Wesen des Kulturellen. Es ist ein richtiger Ansatz, auch nach den „Inhalten“ des Kulturellen zu forschen, d. h. konkret nach den

¹⁹⁾ Ebenda, S. 7.

²⁰⁾ Sabine Schwartz, *Ökonomie des Hungers*, Berlin 1986.

²¹⁾ Simson (Anm. 2), S. 10.

²²⁾ Vgl. René König, *Soziologie und Ethnologie*. Einführung zu: ders. (Hrsg.), *Ethnologie als Sozialwissen-*

schaft, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 26 (1984), S. 17 ff.

²³⁾ Simson (Anm. 2), S. 10.

Einzelphänomenen, die zusammen das Bündel der projektrelevanten kulturellen Äußerungen bilden. Angesichts der Komplexität *und* der fehlenden Kongruenz der Kulturen wäre aber der Versuch, Kultur phänomenologisch auf einige Aspekte einzuzengen und diese generalisieren zu wollen, ein falscher Schritt, wie wir gezeigt haben. In der Praxis dürfte der Ansatz bereits scheitern, wenn z. B. der Forscher zwei vielleicht nur wenige Kilometer voneinander entfernte Gemeinden gleicher ethnischer Zusammensetzung, aber mit unterschiedlichen ökologischen und ökonomischen Bedingungen untersuchen will. Scheinbar belanglose Dinge wie die individuelle Erfahrung mit staatlicher Macht, ein unterschiedlicher Grad der Modernisierung oder alltägliche private Konfliktkonstellationen zwischen den Familien in der Gemeinde können in einem Projekt Erfolgsbedingungen schaffen, die im anderen nicht vorhanden sind. Diese Wahrheit ist für jene Soziologen nur schwer zu verkraften, die bis in die sechziger Jahre noch glaubten, generelle Axiome menschlicher Interaktion aufstellen zu können und ihnen gesetzmäßige Gültigkeit zusprechen wollten. Um so härter muß sie den Entwicklungsplaner treffen, der anfangs glaubte, mit Splintern des „Modells Deutschland“ den wirtschaftlichen Aufschwung in die Dritte Welt tragen zu können, und der, als diese Aussicht zusammenbrach, wenigstens hoffte, angepaßtere Entwicklungsansätze wie die Grundbedürfnisstrategie nach konzeptioneller Grundlagenarbeit unterschiedslos auf „die 100 000 000 Armen in Bangladesch“ anwenden zu können.

Vor dem Hintergrund „natürlicher“ Zwänge, wie sie in deutschen Verwaltungsschemata eingebaut sind, und angesichts der Tatsache, daß Karriere eher durch Beharren als durch Mut zu neuen Ideen abzusichern ist, sowie in der Erkenntnis, daß die heutige Projektarbeit vielleicht nicht übermäßig erfolgreich ist, aber durchaus einer Reihe von wichtigen Interessen gerecht zu werden vermag, haben die folgenden Reformvorschläge insgesamt keine große Realisierungschance. Im Einzelfall können sie jedoch durchaus hilfreich sein, vorhandenen guten Willen zu bestärken und ihn mit einem geeigneten Instrumentarium auszustatten.

Der Schwerpunkt unserer Überlegungen richtet sich erstens auf die Organisation und das Instrumentarium der Projektplanung. Neue Zeitdimensionen und eine Veränderung der Prioritätensetzung erscheinen uns unumgänglich. Unter Berücksichtigung der abhängigen Variablen gilt es, zweitens, die Rolle von Projektplanern und Experten vor Ort zu überdenken und dem kulturellen Umfeld anzupassen. Wesentliche Aufmerksamkeit sollte drittens dem Feedback geschenkt werden, und zwar sowohl verstanden als Abstimmung mit den Betroffenen einer Maßnahme als auch als laufende Planzielrevision in der Entwicklungsverwaltung des „Geber“landes. Nicht zuletzt

zählt hierzu auch die Nachbereitung von Entwicklungsprojekten gleichsam als Brücke zur Vorbereitung des nächsten Vorhabens. Gerade hier liegen in der Gegenwart erhebliche Defizite²⁴⁾. Ein keineswegs neuer Punkt ist viertens die Frage nach den allgemeinen Rahmenbedingungen staatlicher Projektarbeit mit der Forderung, den nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen (Non Governmental Organizations, „NGOs“) überall dort das Feld zu überlassen, wo die Berücksichtigung lokaler Interessen (die aufgrund intensiver Forschung über die Bedürfnisse und Erfolgsbedingungen für Entwicklungsvorhaben erkannt wurden) sonst nicht garantiert ist.

Organisation und Instrumentarium der Projektplanung

Entwicklungsprojekte können angesichts ihrer Zahl und der für sie aufgewendeten finanziellen Mittel immer nur eine exemplarische Maßnahme darstellen. Insofern ist das Argument, nicht das einzelne Dorf, sondern „die Ägypter“ oder „die Bangladeschis“ seien Ziel eines Vorhabens, nur bedingt richtig. Erst wenn das Projekt aufgrund guter Planungsvoraussetzungen und hoher Akzeptanz durch die Zielgruppe erfolgreich verlaufen ist, besteht eine berechtigte Chance auf einen Nachhaltigkeits- und Spill-over-Effekt. Insofern ist es ein Gebot der Stunde, alle Kräfte auf exemplarische Einzelmaßnahmen zu konzentrieren. Dies gilt auch dann, wenn in der Konsequenz Planungsphase und Laufzeiten, finanzielle und personelle Schemata sowie die Erfolgskriterien erheblich modifiziert werden müssen.

Wir haben bereits an anderer Stelle Teilaspekte dieser Frage behandelt²⁵⁾, so daß hier nur die wichtigsten Konsequenzen zusammengefaßt werden sollen. An erster Stelle steht in diesem Zusammenhang die Kommunikation mit den Betroffenen eines eventuell geplanten Vorhabens. Insbesondere dem sprachlich vorgebildeten Kulturwissenschaftler sollte Gelegenheit gegeben werden, die von den Menschen artikulierten Bedürfnisse zu erfragen und mit ihnen gemeinsam Lösungswege zur Erreichung der ausschließlich von den Betroffenen definierten Ziele auszuarbeiten. Dazu gehört — so unbequem diese Vorstellung auch sein mag — ausreichend Zeit. Vertrauen kann nicht während eines zweiwöchigen Rundfluges des Gutachters durch vier Länder erworben werden, zumal wenn es sich bei den Partnern um traditionell benachteiligte Gruppen handelt. Es bedarf auch der Zeit, die von Simson genannten drei „dominanten“ Kulturfaktoren zu berücksichtigen und erst recht alle übrigen, die zum Teil erst

²⁴⁾ Herausgearbeitet bei Bernd Schubert u. a., Die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Agrarprojekten, Forschungsberichte des BMZ, Bd. 64, 1984.

²⁵⁾ Im Druck in: Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft, 3 (1986).

aufgrund der Feldarbeit in Erfahrung gebracht werden können²⁶).

In diesem Stadium der (Vor)Planung können ideologische Vorgaben durch die potentiellen Geldgeber nur schaden, da es völlig offen ist, ob die für die Auswahl der Zielgruppe zunächst angenommenen Defizite (Nahrung, Wasser, medizinische Versorgung usw.) auch wirklich die dringendsten Probleme für die Betroffenen darstellen. Hat eine Idee ihre Berechtigung und stößt sie auf große Akzeptanz, so sind in Kooperation von Betroffenen, kulturellem Übermittler und für den geplanten Mitteleinsatz adäquat ausgesuchten Technikern die Mittel und Wege zur Zielerreichung zu definieren.

Auf unserer Seite sollten die Kritiker der Entwicklungshilfe, vor allem aufgrund von deren großen bürokratischen Aufwendungen, anerkennen, daß die Mehrkosten dieses aufwendigen Planungsverfahrens keineswegs Verwaltungskosten darstellen, sondern bereits eine zentrale Ausgabe für die Realisierung eines Projektes sind. Es ist unnötig, im einzelnen auf die lange Reihe jener Projekte einzugehen, die bei großen materiellen Aufwendungen für die Maßnahme an sich nur aufgrund übereilter und völlig unzureichend ausgestatteter Planung gescheitert sind. Daß die kulturelle „Übersetzertätigkeit“ in aller Regel nicht nebenbei von einem traditionellen Experten oder Gutachter zu leisten ist, dürfte selbstverständlich sein, obwohl in der deutschen Entwicklungshilfeverwaltung immer noch die Meinung vertreten wird, ein Brunnenbauingenieur könne wohl auch die kulturellen „Randfragen“ mitbearbeiten. Umgekehrt erhebt schließlich auch kein Kulturwissenschaftler, selbst wenn ihm bei Akzeptanz der Bedeutung des Kulturfaktors für den Erfolg eines Vorhabens eine zentrale Stellung im Planungsverfahren zugestanden würde, den vermessenen Anspruch, die technischen Sachfragen eines Bewässerungsprojektes nebenbei mitbehandeln zu wollen.

Zur Rolle von Projektplanern und Experten vor Ort

Aus dem Gesagten läßt sich eine Neudefinition der einzelnen Rollen im Planungsteam eines Entwicklungsvorhabens ableiten. Die um Kulturwissenschaftler ergänzten Teams sind zunächst nach Einzeldisziplinen zu differenzieren, um danach wieder zwecks einer homogenen Verzahnung von kulturwissenschaftlichen Erkenntnissen und technischen Erfordernissen zusammengeführt zu werden. Die Position des Kulturwissenschaftlers — zumeist dürfte es sich dabei um einen Ethnologen oder Ethno-Soziologen handeln — wird natürlich zusätzlich geschaffen, was zwar die oben begründeten Mehrkosten aufwerfen wird, jedoch keineswegs zu Lasten der bisher im Planungsverfahren vor Ort Beteiligten geht, da die Beschäftigung mit

den kulturellen Aspekten eines Vorhabens früher nicht stattfand bzw. nur als unnötige Erschwernis auf ein Mindestmaß reduziert und am Rande von Gutachten und Planungsunterlagen (Pre-Feasibility- und Feasibility-Studies) aufgetaucht ist.

Es ist keineswegs zu erwarten, daß die neue Zusammensetzung der Teams völlig konfliktfrei abläuft. Solange bis in höchste Planungs- und Entscheidungsebenen hinein technische Projektziele und Entwicklungserfolge miteinander verwechselt werden, dürfte die verzögernde Tätigkeit des Kulturwissenschaftlers, deren Ergebnisse nicht einmal im vorhinein absolut feststehen und vielleicht am Ende die Arbeit des gesamten Teams überflüssig machen, von den Technikern nur ungern gesehen werden²⁷). Es ist aber schon heute eine Unsitte, wenn Planer und mögliche Auftragnehmer identisch sind, so daß die Angst des Consultant vor einem verlorenen Auftrag zwar aus seiner Sicht verständlich sein mag, die Entscheidungsträger aber zu keinerlei Rücksicht veranlassen muß.

Für die tägliche praktische Arbeit im potentiellen Projektgebiet dürfte die Zusammenarbeit mit sprach- und ortskundigen Kulturwissenschaftlern auch für die mit eher technischen Sachfragen Beauftragten hilfreich sein. Unsere persönlichen Erfahrungen aus ägyptischen Projekten haben ergeben, daß eine Reihe von Experten sogar darüber aufgebracht ist, daß man sie in einem kulturell (vor allem entwicklungspolitisch) undurchsichtigen Projektumfeld allein läßt. Dieses Unbehagen setzt oft bereits am Beginn einer Maßnahme ein, wenn die entsandten Experten nämlich feststellen, daß sie die Konsequenzen eines völlig unausgereiften Plans, der bar jeder materiellen und motivationalen Voraussetzungen ist, tragen müssen — und das zum Teil für eine extrem lange Zeit in klimatisch und versorgungsmäßig wenig angenehmen Gegenden.

Das Feedback als planerisches Instrumentarium

So wichtig die sorgfältige Einleitung einer Maßnahme ist, so unerlässlich ist die ständige Überprüfung des Vorhabens, und zwar nicht ausschließlich im Hinblick auf einmal getroffene Zielvorgaben, sondern auch unter Berücksichtigung einer fortlaufenden Akzeptanz und Identifikation bei den Betroffenen. Jede noch so gut geplante Maßnahme kann während der Abwicklung Probleme aufwerfen, die ursprünglich nicht vorherzusehen waren. Im übrigen gelten schon heute gesamtökonomische und politische Veränderungen während der Laufzeit eines Entwicklungsvorhabens als Entschuldigung für dessen Fehlschlag. In Überwindung dieser wenig konstruktiven Sichtweise möchten wir ein Instrumentarium vor-

²⁶) Anders wäre das Zustandekommen der bemerkenswerten Studie von Sabine Schwartz (Anm. 20) nicht denkbar.

²⁷) Einige Kommunikationsprobleme zwischen Technikern und einem Kulturwissenschaftler werden in einem Beitrag von Erika Moser-Schmitt in: Zeitschrift für Ethnologie, Bd. 109, Heft 1, S. 125—141, beschrieben.

schlagen, das durch frühzeitiges Problemerkennen gegebenenfalls Planmodifikationen in Gang setzen kann. Wichtigster Part ist auch hierbei die Position des kulturellen „Übersetzers“, der zwischen den Technikern und der einheimischen Bevölkerung vermittelt und darauf achtet, daß die Maßnahme in ständiger Rückkoppelung mit letzteren durchgeführt wird. Auftretende Divergenzen können so erkannt werden, bevor sie zu einer Verweigerung des Vorhabens an sich durch die Zielgruppe führen — vorausgesetzt allerdings, das Instrumentarium wird auch von seiten der Entwicklungsverwaltung so flexibel gehandhabt, daß durch die Umschichtung von Mitteln, die Auswechslung von Personal bei neuen Prioritäten usw. schnell und unbürokratisch gehandelt werden kann.

Wird z. B. erkannt, daß eine Trinkwasseranlage in Ostafrika, die zunächst durchaus gewünscht worden war, bestimmte soziale Schichten zu sehr zu begünstigen scheint, so muß gegebenenfalls die Planung vorsehen können, statt der angestrebten mittleren Zahl von Wasserhausanschlüssen wenige, aber allen zugängliche Gemeinschaftsanschlüsse (Stadtviertelbrunnen) anzulegen. Hierfür muß dem Projektleiter ein größeres Maß an Entscheidungsfreiheit zugestanden werden, innerhalb einmal festgelegter Mittelansätze Prioritäten verändern zu können, sofern dies nach übereinstimmender Ansicht des Teams erforderlich ist. Auf der Ebene der Projektträger, d. h. vorwiegend der GTZ, muß im einzelnen Referat die Entscheidungskompetenz vorhanden sein, kurzfristig Mittelanstockungen vornehmen zu können. Gleichfalls muß nicht nur theoretisch die Möglichkeit vorhanden sein, Vorhaben, die nach Auffassung der Experten vor Ort und in Abstimmung mit der Zielgruppe keine sichtlichen Verbesserungen erreichen können, unverzüglich abzubrechen.

Gerade dieser heute oft erkennbaren Notwendigkeit stehen allerdings zwei Hindernisse entgegen: Projekte haben aufgrund des ökonomischen Interesses der Experten wie auch der beauftragten Institution — Consultants wie GTZ u. a. — die Tendenz, sich unentbehrlich zu machen. So begründen sich unnötige Verlängerungen und natürlich die „Unmöglichkeit“, eigenes Tun für überflüssig erklären zu können. Daneben ist die Struktur der staatlichen Finanzierung öffentlicher wie privater Entwicklungsvorhaben eine große Belastung für planerische Flexibilität. Im System der kurz-, mittel- und langfristigen Finanzplanung und vor dem Hintergrund der riesigen Beträge, die ein einzelnes Regionalreferat im BMZ zu verwalten hat sowie dem Gewirr der Verpflichtungsermächtigungen und der politischen Förderinteressen stößt jeder Versuch, kurzfristig zusätzliche Mittel einzufordern wie umgekehrt das plötzliche Freiwerden von Mitteln auf das blanke Entsetzen der Verantwortlichen. Nichts kann die Position eines Referates gegenüber den Verantwortlichen für die Finanzierung, nichts die Stellung eines

ganzen Ministeriums gegenüber dem Finanzminister stärker schwächen als das Eingeständnis, im abgelaufenen Haushaltsjahr nicht alle eingeräumten Mittel verbraucht zu haben. Bereits kritische Stimmen zu einem kapitalintensiven Großprojekt werden unter Kollegen als Boykott angesehen, als Eingriff in nach großen Mühen zustande gekommene Geldabflußpläne. Daß angesichts dieser Einstellung einmal getroffene Entscheidungen kaum revidiert werden können, daß vor allem auch Kulturwissenschaftler, die durch die Rückkoppelung mit den Betroffenen in größerem Maße als Techniker diese „Gefahr“ heraufbeschwören können, gegenwärtig kaum zum Zuge kommen, ist verständlich.

Eine bessere Institutionalisierung des Feedbacks darf aber nicht allein das laufende Vorhaben im Auge haben. Ebenso wichtig ist die laufende Betreuung eines Projektes und die ständige Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse für die gesamte konzeptionelle Arbeit, d. h. im Einzelfall auch für weitere Projekte am gleichen Ort und woanders. Zwar wird durch die Erfahrung aus dem Projekt A die intensive Vorbereitung der Maßnahme B keineswegs überflüssig, jedoch führt die Verarbeitung der Ergebnisse zu einer ständigen Verbesserung des Instrumentariums selbst, was im übrigen genauso für die Tätigkeit des kulturellen Vermittlers gilt. Auch er steht jedesmal vor einer völlig anderen Situation und muß immer wieder neue Erfahrungen sammeln und aus alten Fehlern lernen.

Im Einzelfall mag sich aus den gesamten Planungsmaßnahmen und projektbegleitenden Schritten nach einer Reihe spezifischer Erfahrungen tatsächlich so etwas wie ein „planerischer Abkürzungsweg“ ergeben, wie ihn Simson anführt²⁸). In der Praxis kann das für Folgemaßnahmen jedoch nur bedeuten, daß bestimmte Voraussetzungen zwar bereits hypothetisch angenommen werden können, insbesondere, was den ökologischen Kontext betrifft. In jedem Fall bedarf es aber einer Überprüfung der Hypothese durch eine hier vielleicht weniger aufwendige, sicherlich aber ebenso sorgfältig durchzuführende Feldforschung.

Ein wesentliches Manko deutscher Entwicklungspolitik im Bereich des Feedback ist durch eine Studie im Auftrag des BMZ quasi „amtlich“ bestätigt worden, nämlich die Nachbetreuung bereits formal abgeschlossener Vorhaben²⁹). In ihrer Untersuchung über die Nachhaltigkeit der Wirkung von Agrarprojekten mußten die Autoren feststellen, daß viele Projekte kaum oder gar keine Nachbetreuung erfuhren, und zwar sowohl im Hinblick auf die informelle Einbindung der Übernahmehinrichtung in den Kommunikationsfluß innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit als auch hinsichtlich der Wirkungskontrolle. Nach-

²⁸) Simson (Anm. 2), S. 10.

²⁹) Forschungsberichte des BMZ, Bd. 64, 1984.

bereitung in Form einer Auswertung des deutschen Beitrages, einer Analyse der Übergangsprobleme und einer Beantwortung der Frage, wie die Übernahmeinstitution mit dem Projekt zurechtgekommen ist — oder wie die Betroffenen später „ohne“ Projekt (also nach Abzug der Experten, nach Abschluß der Finanzierung) leben! —, ist jedoch einer der wichtigsten Schritte der projektorientierten Entwicklungszusammenarbeit, die bekanntlich nur exemplarischen Charakter haben kann. Deshalb kommt es gerade auf das Feedback aus dem Vorhaben nach dem Rückzug des nur als Initialzündung zu verstehenden deutschen Beitrages an. Die Nachbereitung muß daher als Bestandteil der Maßnahme selbst angesehen und finanziell eingeplant sein. Von einer unnötigen Verteuerung ist auch dann nicht zu sprechen, wenn der personelle und logistische Aufwand wachsen müßte, da diese Projektphase die Erfolgsbedingungen von Vorhaben oft mehr als die technische Komponente mitbestimmt.

Neue Rahmenbedingungen für grundbedürfnisorientierte Projekte

Nicht zuletzt scheitert selbst das am besten vorbereitete Vorhaben oft an den allgemeinen Rahmenbedingungen im Gastland — nicht, weil die Zielgruppe desinteressiert ist, sondern aufgrund einer Distanzierung der nationalen Regierung. Schon die Vorarbeiten werden behindert, weil nicht selten eine zu gute Abstimmung zwischen ausländischen Projektträgern und den Betroffenen an politischen und ökonomischen Strukturen rüttelt. Gerade die Arbeit von Ethnologen gilt als höchst verdächtig, da sich diese in aller Regel gerade mit den benachteiligten Zielgruppen solidarisieren (und im Auftrag deutscher Entwicklungshilfe ihre Position mit der der Geldgeber identifiziert wird). Was im Sinne einer armen- und grundbedürfnisorientierten Entwicklungspolitik geradezu optimal ist, greift natürlich in die genannten Interessensphären ein, weswegen sich die gesamte Palette unserer Vorschläge eher für die nichtstaatliche Projektarbeit eignet. Überall dort, wo die politischen Bedingungen überhaupt noch eine Grundbedürfnisstrategie zulassen, sollte den NGO's ein

größeres Gewicht gegeben werden, eventuell auch durch eine Verstärkung der staatlichen Förderung.

Gleichwohl ist die gegenwärtige Praxis abzulehnen, bei der jeder freie Träger — von den Kirchen bis zum privaten Entwicklungshilfeverein — seine eigenen ideologischen oder sektoralen Hobbys betreibt. Das Wirken eines freien Trägers an sich, selbst im Zusammenspiel mit einer Partnerorganisation im Gastland, bedingt noch keinen Projekterfolg. Oft ist ihre Tätigkeit trotz besten Willens und größten Idealismus noch offensichtlicher zum Scheitern verurteilt als staatliches Handeln in den Bahnen enger interessengebundener Vorgaben. Folglich ist auch die Tätigkeit der NGO's enger zu koordinieren und zu professionalisieren. Viele „gutgemeinte“ Vorhaben müßten zugunsten weniger, aber gut geplanter und ausreichend mit Mitteln ausgestatteter Projekte zurücktreten, die grundsätzlich den aufgezeigten Weg der Akzeptanzförderung durch Berücksichtigung der kulturellen Entwicklungsfaktoren beschreiten sollten. Dabei muß dieser Ansatz auch die Öffentlichkeitsarbeit in der Bundesrepublik selbst mit beinhalten. Durch den Druck einer fehlinformierten Öffentlichkeit wird der Umgang mit Spendenmitteln wenig gefördert. Mittel gehen zu schnell und für kurzfristige Symptomkurierereien in den Süden, wodurch im Einzelfall Hilfe erbracht werden kann, vielfach aber die Probleme nur verschärft werden. Es darf also nicht nur gesammelt, sondern es muß gleichzeitig auch darüber aufgeklärt werden, in welcher (langfristigen) Weise Mittel am erfolgreichsten eingesetzt werden.

Auch hier bestünde zukünftig eine große Aufgabe für die Kulturwissenschaften: die vorurteilsfreie Information über die Zielgruppen der Entwicklungshilfe in der Dritten Welt in ihrer ökologischen, historischen und aktuellen kulturellen Komplexität. Durch Aufklärung verlieren die Opfer der Abhängigkeit in den armen Ländern etwas von ihrer Anonymität, wodurch das Verständnis für Langzeitvorhaben sicher gefördert werden könnte, ohne daß die Bereitschaft der deutschen Bevölkerung zur finanziellen Beteiligung darunter leiden müßte.

V. Schlußfolgerungen

1. Obwohl bis weit in die deutsche Entwicklungshilfeverwaltung hinein die bisherigen Erfolge von fast drei Dekaden Entwicklungszusammenarbeit eher skeptisch beurteilt werden, fehlt es einer Forschung nach den Ursachen für dieses Scheitern so vieler Maßnahmen an dem nötigen Gewicht. Immerhin hat sich seit Ende der siebziger Jahre die Auffassung durchgesetzt, daß neben ökologischen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen auch der unmittelbare kulturelle

Kontext für Akzeptanz oder Ablehnung eines Entwicklungsvorhabens eine wesentliche Rolle spielt.

2. Gleichwohl wurde diese Erkenntnis bisher nur in geringem Maße in das Instrumentarium der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingebracht. Veränderte Gutachterrichtlinien als Ergebnis von inzwischen wieder „entschärften“ entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung bedingen an sich noch keine Änderung in

der Projektabwicklung. Diese wäre erst erkennbar, wenn die Berücksichtigung der kulturellen Entwicklungsfaktoren durch die Beteiligung der kulturwissenschaftlichen Forschung als gleichberechtigter Disziplin neben den technischen Fachrichtungen gewährleistet wäre. Dazu gehört selbstverständlich die Akzeptanz auch ihrer Arbeitsweise, die zunächst auf qualitative Ergebnisse aus ist.

3. Semantische Spielereien, wie sie durch die Normierung kultureller Komplexität betrieben werden, mögen in theoretischer Hinsicht durchaus von Nutzen sein, ändern an sich jedoch an dem bisherigen Entwicklungshilfeinstrumentarium nichts. Gesellschaftsmodelle können vielleicht für die Erklärung von kulturellen Phänomenen ihren Beitrag leisten, gegebenenfalls können sie auch planerische Arbeit erleichtern („verkürzen“). Sie ersparen aber in keinem Fall die sorgfältige Auseinandersetzung mit dem gesamten kulturellen Umfeld eines Entwicklungsvorhabens.

4. Nachhaltige Verbesserungen des Instrumentariums vor allem in der Technischen Zusammenarbeit bedingen eine stärkere Konzentration auf die Projektplanung, die die Kommunikation mit den Betroffenen einer Maßnahme sicherstellen muß. Im Sinne eines Feedbacks muß dieser Kontakt ständig den Grad der Akzeptanz wiedergeben und die Maßnahme gegebenenfalls so weit verändern helfen, daß die Identifikation der Betroffenen stets gewahrt bleibt. Flexibilität auch innerhalb des Verwaltungsapparates ist dabei eine Grundbedingung für den Projekterfolg.

5. Da das „typische“ Entwicklungsprojekt stets nur exemplarischen Charakter haben kann, ist die Förderung des Erkenntniswertes eines Vorhabens für mögliche weitere unabdingbar. Dies kann nur gelingen, wenn neben der wissenschaftlichen Projektbegleitung auch eine Analyse der Wirkung und ihrer Nachhaltigkeit garantiert ist. Diese Elemente sind als integrierte Teile des jeweiligen Vorhabens und keineswegs als bürokratische Zutat anzusehen.

6. Nach Möglichkeit sollte die Anpassung des Instrumentariums an die kulturellen Realitäten in den Gastländern neben der Technischen Zusammenarbeit auch die Finanzielle Zusammenarbeit umfassen. Es ist nicht ersichtlich, warum z. B. die

Rahmenbedingungen eines nationalen Staudammbaus weniger problematisch sein sollen als die einer in aller Regel kleineren Maßnahme der Technischen Zusammenarbeit. Da Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit jedoch viel stärker zum Spielball politischer und ökonomischer Interessen werden als (kleinere) grundbedürfnisorientierte technische Vorhaben, kann mittelfristig unter realistischen Gesichtspunkten die Berücksichtigung des Kulturfaktors eher in letzterem Sektor eine Chance haben. Gleichwohl ist darauf zu drängen, daß auch in der Finanziellen Zusammenarbeit die Betroffenen nicht weiter als lästige Begleiterscheinungen bei zivilisatorischen Leistungen angesehen werden.

7. Auch die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sollte der kulturellen Dimension von Entwicklung stärkeres Gewicht geben. Hier müssen die Industrienationen paradoxerweise eine Vorreiterrolle spielen, obwohl bei ihnen bisher vorwiegend ökonomische und verwaltungstechnische Interessen den Vorrang haben. Bei dem internationalen *Development Set* in vielen Staaten der Dritten Welt ist natürlich klar, daß diese zunächst ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen vertreten. Hinzu kommt aber, daß sie oft die Lebensweise der großen Masse der ländlichen Bevölkerung in ihren Ländern generell als Entwicklungshindernis ansehen und von daher absolut kein Verständnis dafür haben, wenn der westliche Experte im Verein mit seiner Partnergruppe nach Lösungen im Rahmen der bestehenden Kultur sucht.

Auch wenn viele Hindernisse eine Entwicklungszusammenarbeit in enger Abstimmung mit den Zielgruppen, den Unterdrückten in den armen Ländern, weiterhin behindern: Uwe Simson hat mit seiner Aufforderung recht, „Versuchen sollten wir es trotzdem“³⁰⁾, den Kulturaspekt in die Diskussion zu bringen. Wir sollten jedoch nicht der Illusion verfallen zu glauben, damit sei schon der Weg zum Glück für die gesamte Bevölkerung eines Entwicklungslandes erschlossen. Die Kultur einer Ethnie ist so komplex, daß lediglich die positive exemplarische Zusammenarbeit mit den Wenigen Hoffnung auch für die große Masse wecken kann.

³⁰⁾ Simson (Anm. 2), S. 11.

Elke Thiel: Weltwirtschaftlicher Wandel und internationale Wirtschaftsordnung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/86, S. 3—14

Die Weltwirtschaftsbeziehungen sind vielfältiger geworden: 1945 dominierten die USA ganz eindeutig das internationale Wirtschaftsgeschehen; heute teilen sie sich diese Rolle mit anderen großen Industrieländern. Länder der Dritten Welt treten als wirtschaftliche Konkurrenten zu den alten Industrieländern auf. Ganz im Sinne ihrer Zielsetzung hat die internationale Wirtschaftsordnung nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer starken Verflechtung der Volkswirtschaften geführt. Keine Regierung kann mehr eine unabhängige nationale Wirtschaftspolitik betreiben. Diese Interdependenz schafft neue Konflikte.

Das Prinzip fester Wechselkurse — zentraler Bestandteil der Währungsordnung von Bretton Woods — wurde 1973 aufgegeben. Im gleichen Jahr mußte die Weltwirtschaft mit einer Vervierfachung der Ölpreise fertig werden. Mit dem Recycling der Petrodollar kam es zu einer enormen Ausweitung der internationalen Kreditvergabe privater Banken. Die wachsende Auslandsverschuldung in der Dritten Welt legte den Keim für die Verschuldungskrisen der achtziger Jahre. Dem GATT gelingt es nicht, den immer stärker werdenden Protektionismus aufzuhalten. Eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken soll zu einer größeren Stabilität der Wechselkursbeziehungen beitragen; der Baker-Plan soll den Entwicklungsländern einen Weg aus der Verschuldungskrise weisen. Im September wird über den Beginn einer neuen GATT-Runde zu entscheiden sein. Verfügen wir noch über die richtigen Instrumente, um die Probleme der Weltwirtschaft in den achtziger Jahren zu bewältigen?

Jörg Meyer-Stamer: Die Differenzierung der Abhängigkeit: Mikroelektronik und Dritte Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/86, S. 15—27

Es ist wenig sinnvoll, über die Auswirkungen der Mikroelektronik auf die Dritte Welt insgesamt zu spekulieren — zu unterschiedlich ist ihre Bedeutung für verschiedene Segmente und allzu offensichtlich ist darüber hinaus ihr Beitrag zur Fortsetzung der Differenzierung der Dritten Welt. Diese Prozesse sind im einzelnen festzustellen

— hinsichtlich der Bedeutung der Mikroelektronik für die internationale Arbeitsteilung: Zwar ist kein allgemeiner Rückverlagerungstrend aus der Dritten Welt in die Industrieländer festzustellen; im Gegenteil, die Integration einiger weniger fertigerwarenproduzierender Länder der Dritten Welt in die internationale Arbeitsteilung setzt sich gerade auch bei der ‚mikroelektronischen Revolution‘ fort. Jedoch verschlechtert die Mikroelektronik die Aussichten der übrigen Länder, in die Fußstapfen der wenigen erfolgreichen Schwellenländer zu treten;

— angesichts des Aufbaus von High-Tech-Industrien in Schwellenländern: Zwar haben einige von ihnen — namentlich Brasilien, Südkorea, Taiwan und Singapur — beachtliche Erfolge aufzuweisen, jedoch spricht vieles dafür, daß dies Einzelfälle bleiben werden;

— hinsichtlich der Anwendung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien: Der Kommerzialisierungstrend in diesem Bereich geht zu Lasten der ärmeren Länder der Dritten Welt, deren Abhängigkeit vertieft wird, während theoretisch denkbare grundbedürfnisorientierte Nutzungen aus verschiedenen Gründen nicht festzustellen sind. Demgegenüber können die fortgeschrittenen Länder zumindest in einigen Teilbereichen Vorteile für sich verbuchen.

Frank Bliss: Die kulturelle Dimension von Entwicklung. Aspekte eines Defizits im entwicklungspolitischen Instrumentarium

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/86, S. 28—38

Industrialisierungsideologien und die entwicklungspolitische Strategie der Grundbedürfnisbefriedigung krankten gleichermaßen an der eurozentrischen Ausrichtung ihres Instrumentariums. Auch die unter dem Schlagwort „Hilfe zur Selbsthilfe“ neu formulierte Strategie der siebziger Jahre bringt keine wesentlichen Verbesserungen. Die Entwicklungsvorhaben werden ohne Berücksichtigung des kulturellen Umfeldes im Gastland geplant und durchgeführt. Als Ergebnis stehen viele gescheiterte Maßnahmen für „die Millionen Armen“, während kleine Maßnahmen, die aufgrund umsichtiger Planung (Stichwort: Dialog mit den Betroffenen) und guter Abwicklung für wenige das Vorbild für die Massen sein können, für den staatlichen „Apparat“ uninteressant sind, angeblich einen zu großen Verwaltungsaufwand beinhalten.

Mit dem neuen Schlagwort „sozio-kulturelle Dimension von Entwicklung“ wird von offizieller Seite versucht, die Defizite zumindest verbal aufzuarbeiten. Mit der Reduzierung des äußerst komplexen Kulturaspekts auf einige Phänomene wird der Versuch unternommen, die Kultur der von Entwicklungsvorhaben Betroffenen schnell und ohne großen Aufwand greifbar zu machen. Es scheint so, als solle der Kulturaspekt — wenn er schon auf Grund des öffentlichen Drucks in die Entwicklungstätigkeit einbezogen werden soll — auf solche Weise formal reduziert dem Techniker schmackhaft gemacht werden.

Daß dieser Weg die kulturell bedingten Probleme der Entwicklungsplanung nicht lösen kann, wird im vorliegenden Beitrag nachgewiesen. Statt neuer Vokabeln bedarf es vielmehr der Suche nach neuen Formen des Zugangs zu den Zielgruppen von Entwicklungshilfe: Statt der Reduzierung menschlicher Kultur auf wenige Dominanten sollte von unserer Seite der Versuch unternommen werden, die individuellen Zielgruppen in die Entwicklungsarbeit einzubeziehen, z. B. durch die gemeinsame Definition der Defizite, die gemeinsame Erarbeitung möglicher Abhilfeschnitte, durch gemeinsame Ausführung des Vorhabens. Dazu ist lange Feldforschung durch sprachkundige Kulturwissenschaftler ebenso notwendig wie ein zeitlicher und materieller Mehraufwand im einzelnen Projekt. Die dadurch geförderte Akzeptanz des Vorhabens, die allein erfolgversprechende Identifikation der Betroffenen mit der Maßnahme und damit ein Entwicklungserfolg wären jedoch positive Ergebnisse der von Erfolgen bislang wenig verwöhnten Entwicklungszusammenarbeit.